FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

DE

L'ÉVOLUTION DES LOIS FISCALES

EN

MATIÈRE D'ASSURANCES TERRESTRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences juridiques)

présentée et soutenue le Lundi 29 Mai 1922, à 15 heures

PAR

M. ALLAIN DES BEAUVAIS
AVOCAT

Membres du Jury { MM. FETTU, professeur.
BODIN, professeur.
THÉLOHAN, Professeur, Président.

RENNES
IMP. EDONEUR & RUESCH
10, Place du Palais

1922

En souvenir de ma Mère,

En respectueux hommage à

Madame A.....,

ma grand'mère.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

DE

L'ÉVOLUTION DES LOIS FISCALES

EN

MATIÈRE D'ASSURANCES TERRESTRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences juridiques)

présentée et soutenue le Lundi 29 Mai 1922, à 15 heures

PAR

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

M. ALLAIN DES BEAUVAIS
AVOCAT

Membres du Jury { MM. FETTU, professeur.
BODIN, professeur.
THÉLOHAN, Professeur, Président.

RENNES
IMP. EDONEUR & RUESCH
10, Place du Palais

1922

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543513_0001

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Des origines des assurances et de leur développement 3

Divisions adoptées dans cet essai pour montrer l'évolution suivie par les droits fiscaux qui frappent les contrats d'assurance. 7

CHAPITRE I. — PREMIÈRE PARTIE Étude succinte du contrat d'assurance en tant qu'acte sous seing privé 11

DEUXIÈME PARTIE Étude de l'acte 69 de la loi de frimaire an VII instituant un droit proportionnel d'enregistrement sur le contrat d'assurance. — Son imprécision, absence de délai et de pénalité. 17

Des diverses branches d'assurances qui y furent soumises 23

CHAPITRE II. — Loi de brumaire an VII sur le timbre. 31

PREMIÈRE PARTIE Étude du titre III de la loi du 5 juin 1850. — Création du principe de l'abonnement et du droit de communication. 32

Loi de 1860. — Abonnement facultatif des assurances risques agricoles. 42

Loi de 1884. — Abonnement obligatoire pour les assurances vie, incendie 44

Loi du 13 avril 1898. — Abonnement obligatoire des assurances rentes viagères. 49

DEUXIÈME PARTIE Étude de l'abonnement obligatoire au timbre. — Son fonctionnement, son assiette. — Déduction des capitaux à opérer. 50

Fonctionnement de l'abonnement facultatif des assurances grêles et risques agricoles. . . . 60

CHAPITRE III. — Extension du principe d'abonnement par la loi
PREMIÈRE PARTIE du 23 août 1871, à la perception des droits d'enregistrement des polices d'assurance incendie 65

Caractère spécial de cet impôt. 66

Discussion de l'assiette de la taxe 70

Des raisons qui militent en faveur du choix de la prime ; inconvénients. — Inégalité d'imposition 72

Avantages que présente le capital en tant que base de perception. — Projet Bourgeois-Bertrand. 75

DEUXIÈME PARTIE Décret du 25 novembre 1881 fixant le mode d'application de l'abonnement 80

Des déductions à opérer des modes et des époques de versements 82

Régime spécial des pays étrangers et des ambassades 86

Loi de 1876. — Polices souscrites à l'étranger . 89

CHAPITRE IV. — Étude de la loi du 29 juin 1918 au point de
PREMIÈRE PARTIE vue enregistrement. 93

Extension du principe d'abonnement aux droits d'enregistrement dûs par les contrats vie, rentes viagères, accidents 94

Loi du 14 juin 1919 concernant les assurances risques agricoles 97

Loi du 16 juillet 1921 99

Du timbre sous la loi du 29 juin 1918 99

Les assurances accidents admises au bénéfice de l'abonnement 100

Loi du 14 juin 1919. — Abonnement obligatoire assurances risques agricoles 102

Textes des lois citées 102

DEUXIÈME PARTIE De l'unification apportée au régime fiscal des assurances par les lois de 1918-1919 106

CHAPITRE V. — Des lois spéciales aux assurances incendie de
PREMIÈRE PARTIE 1898 et 1907 113
Textes de ces lois. 120

DEUXIÈME PARTIE Loi du 25 juin 1920. — Augmentation des impôts de timbre et d'enregistrement. . . . 121
De l'impôt sur le chiffre d'affaires 124
Sociétés de capitalisations 125
Texte de loi 126

CHAPITRE VI. — Exposé des théories du monopole 131
Leur apparition 132
Quels bénéfices en tireraient ces assurés . . . 133

CONCLUSION. — Avantages et inconvénients comparés au système actuel 134
Productivité des impôts en 1921. 138

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

P. Algave. — *Sur l'Assurance contre l'Incendie. — Service public en Allemagne.* — Paris 1901.

Alauzet. — *Traité des Assurances.* — Paris 1880.

Baudry Lacantinerie. — *Précis de Droit Civil.* — T. II, édit. 1910.

Mathieu Bodet. — *Les Finances Françaises de 1870 à 1878.* — Paris 1881.

Bonneville de Marsangy. — *Jurisprudence générale des Assurances Terrestres.*

Boudousquié. — *Traité de l'Assurance contre l'Incendie.* — Paris, B. Desanges 1829.

P. Cauwes. — *Économie Politique.* — 1893.

Baron Cerise. — *La lutte contre l'Incendie, de 1789 à nos jours.* — Paris, 2e édition.

Chaubouland. — *Influence du Régime Fiscal sur la production.*

Championnière. — *Traité des Droits de Timbre, d'Enregistrement et d'Hypothèques.* — 1846.

Chaupton. — *Les Assurances, leur passé, présent, avenir.* — Paris, 1884, 1886.

Chauveau. — *Traité des impôts et des réformes à introduire dans leur assiette et leur mode de perception.*

Couteaux. — *Le Monopole des Assurances. Historique, fonctionnement.* — Paris. V. Girard, 1911.

DEMASURE. — *Régime Fiscal des Sociétés.* — 2e édition.

DICTIONNAIRE. — *des Droits d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèque par les rédacteurs du Journal de l'Enregistrement et des Domaines.* — Paris 1909.

DUMAINE. — *Traité d'assurances vie.* — 3e édition.

DUVERGIER. — *Collection complète des Lois.* — *Livres de Frimaire An VII.* — 1850, 1871, 1884.

GARNIER. — *Répertoire général et raisonné de l'Enregistrement des Domaines et des Hypothèques.* - Paris 1911.

LAUSEL. — *Encyclopédie du Notariat (Assurances).*

LYON-CAEN & RENAULT. — *Manuel de Droit Commercial.*

MAGUERO. — *Traité alphabétique des droits d'enregistrement.* — 1910.

NAQUET. — *Traité théorique et pratique des Droits d'Enregistrement (2e édition).* — Paris 1899.

PARDESSUS. — *Droit Commercial.* — Tome II.

PRADEL. — *Des Principes de la Perception des Droits d'Enregistrement, leurs modifications depuis la loi du Frimaire an VII jusqu'à nos jours.* — Dijon 1906.

Adam SMITH. — *Recherches sur la nature et la cause de la richesse des Nations, traduit par Germain Garnier.* — Paris 1802.

THÉRY. — *Etudes Economiques et Financières.*

WAHL. — *Traité de Droit fiscal.* — Edit. 1906.

Périodiques.

DALOZ. — *Répertoire et Périodique au mot « assurances ».*

FUZIER HERMANN. — *Répertoire général et alphabétique du Droit Français (au mot « Abonnement »).*

SIREY. — *Lois annotées.*

L'ECONOMISTE FRANÇAIS de 1904. — Mois d'août.

JOURNAL OFFICIEL. — Années 1874, 1884, 1898, 1907, 1918, 1919, 1920, 1921.

JOURNAL ASSURANCES. — Années 1850, 1885, 1903, 1918, 1919.

MONIT. ASSURANCES. — Année 1900.

Thèses.

BOISVIEUX. — *Les Assurances terrestres et le Droit fiscal.* - Paris 1902.

DROUINEAUX. — *Monopole d'Etat et les Assurances.* - 1910.

DU PAN. — *Contrat d'Assurances contre l'Incendie et le Droit fiscal.* — Paris 1910.

DUVERGEY. — *De l'Assurance à prime fixe contre l'Incendie.* — Paris 1905.

FAURE. — *Le Régime fiscal des Actes sous signatures privées.* — Rennes 1920.

LARROQUE. — *Compagnies d'Assurances Accidents et l'Etat.* — 1903.

REIGNAUD. — *Monopole des Assurances incendie.* — Paris 1911.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Personne ne peut nier le développement et l'importance pris dans notre pays par les assurances depuis quelques années (1) ; ce fait est d'autant plus curieux à observer, que cette institution est d'invention récente et qu'elle eut beaucoup de peine à prendre naissance en France. On peut attribuer, semble-t-il, cette rapide extension, d'une part au progrès fait par les industries mécaniques, et d'autre part à la théorie de la faute qui a pris naissance dans les articles 1382 et suivant, établissant la responsabilité civile à l'égard des tiers, et les articles 1733 et 1734 établissant la présomption de faute du locataire, au cas d'incendie des locaux loués.

Dans quel pays les assurances se sont-elles acclimatées ? Malgré les controverses, il est difficile de soutenir aujourd'hui, qu'elles aient existé à Rome (2). Emerigon (traité des assurances, chap. I, sect. 6) qui fait opinion en matière d'assurances déclare en effet : que le contrat d'assurance n'était pas en usage chez les Romains ; ils y suppléaient sans doute par les contrats conditionnels ou aléatoires ou par fidéjussion.

Il semble cependant qu'elles aient pris naissance dans les pays les plus libéraux où la propriété était la plus divisée, où le commerce était le plus développé comme l'Angleterre, la Hollande et la France.

(1) Définition de l'assurance donnée par M. Reboul, Moniteur des assurances, mars 1871 « Les choses se passent ici comme quand on se donne un mal certain mais minime dont on est le maître pour éviter un mal incertain mais très dangereux et souvent mortel ».

(2) Boulay, Paty, introduction à l'édition d'Emerigon Vincens : Législation commerciale, tome III, p. 199.

M. Savary (Dictionnaire du Commerce au mot « assurance » tome I, p. 735) prétend que les juifs auraient inventé ce contrat lors de leur expulsion de France, sous le règne de Philippe-Auguste, vers 1182. Il aurait par conséquent une origine commune avec le contrat de change. Sa forme première fut sans aucun doute une idée de mutualité, d'aide réciproque. Aux XI[e] et XII[e] siècles, comme preuve de cet esprit de solidarité, nous trouvons dans les villes d'Amiens, de Beauvais, d'Arras, la conjuration des communes dont la charte avait comme précepte : « Si la maison d'un des conjurés a été brûlée, que chacun donne un denier pour son ami appauvri ». C'était un superbe exemple d'association dans le malheur, de soutien contre l'adversité, aussi nous devons regretter qu'un si bel esprit, au lieu de se développer, se soit perdu complètement.

Dans les siècles qui suivirent on ne parle ptus d'assurances. Nous les retrouvons florissantes en Angleterre vers 1650 pour les branches vie, incendie (1) et maritime.

En France, confondant sans doute les « assurances vie » avec les « gageures sur la vie » (2) qui avaient donné lieu à de déplorables abus, l'ordonnance sur la marine de 1681 défendit : « de faire aucune assurance sur la vie des personnes ». A en croire Portalis, le Code Civil aurait consacré cette prohibition ; mais le Conseil d'État ayant émis, à la date du 28 mai 1818, l'avis que les dites assurances n'étaient pas proscrites par le Code Civil, le gouvernement accorda à quelques Compagnies

(1) La première Compagnie d'assurances contre l'incendie serait apparue à Londres en 1684. Elle était tout à la fois mutuelle et à primes fixes ; elle s'appelait « Friendly Society Fire Office » (Werkett . A complet Digest of the Theory Laws in practise of insurance, p. 251.

(2) Il s'est créé, vers 1850, des assurances vie appelées Tontines, qui avaient pour but de mettre en commun un certain capital soit pour partager entre les survivants ce capital augmenté des intérêts, soit pour partager les revenus, soit pour placer à fonds perdus et distribuer annuellement les revenus entre ceux qui survivaient. Mal administrées, ces associations ont eu pour conséquence de jeter une certaine suspicion dans les esprits contre les assurances vie (Pardessus, droit commercial, T. I, p. 43).

et notamment à la « Cie des Assurances Générales » en 1819 et en 1830 à la « Cie Royale » devenue depuis « La Nationale » l'autorisation d'exploiter cette branche d'assurances. Toutefois, ce ne fut qu'après 1859 que commença réellement la période de développement des assurances sur la vie.

Les assurances incendie n'étant pas prohibées s'étaient développées plus vite. Nous trouvons, dès 1750 « La Chambre Générale des Assurances », fondée par la Société Maisonneuve.

Le 20 août 1786, le contrôleur général des Finances de Louis XVI autorisait les frères Périer, Directeurs de la Cie des Eaux de Paris, à créer la « Cie Royale d'assurances contre l'incendie ». Nous n'avons malheureusement pas de renseignements industriels et financiers sur ces affaires, qui perdirent leurs privilèges dans la nuit du 4 août, sous les attaques violentes dont elles furent l'objet, notamment de la part de Mirabeau qui les accusait de favoriser l'agiotage et la spéculation. Le sentimentalisme de Rousseau combattait également cette institution, comme nuisible à ses idées purement humanitaires et philantropiques (Les décrets du 26 germinal et 17 vendémiaire an II les prohibèrent).

Sous le Consulat et l'Empire, les esprits étaient tournés vers les plaisirs et les amusements ; ils ne songeaient nullement à la prévoyance, aussi faut-il attendre la Restauration pour voir apparaître la renaissance de ces entreprises de garantie.

Ce fut d'abord la Mutuelle de la Ville de Paris M. A. C. L. (1). A ce moment, le gouvernement autorisait les Compagnies à primes fixes à rechercher les assurances maritimes mais permettait aux mutuelles seules de pratiquer l'assurance incendie. Cette différence ne subsista pas longtemps car en 1819 les « Assurances

(1) M. A. C. L. veut dire « Maison assurée contre l'incendie » ce monogramme fut trouvé par la Société Labarthe qui existait en 1786.

générales », en 1820 « La Royale », en 1821 « Le Phénix » obtinrent d'étendre leurs opérations à cette nouvelle branche. Nous pensons pouvoir expliquer cette faveur marquée de l'Etat à l'égard des mutuelles incendie par ce fait que, dans la matière, la mutualité est la base de toutes les opérations d'assurances, qu'elle en est le principe, et qu'elle en régit toute l'économie.

Nous pouvons cependant dire, chose qui à première vue paraît étonnante, que même lorsque l'assurance est pratiquée par les Compagnies à primes fixes, le principe de la mutualité n'a pas disparu ; il en est l'âme latente. La société n'est que la gérante de la mutualité ; c'est la caisse commune où sont versées les primes qui paient les sinistres (Chauveton « les Assurances », tome I, p. 108) (1).

Les assurances agricoles naquirent un demi siècle après les assurances incendie, soit aux environs de 1850; elles prirent surtout la forme de mutuelles et de caisses départementales auxquelles l'Etat a toujours réservé un système fiscal très favorable.

Après l'apparition de la loi de 1898 sur les accidents, nous vîmes en France les Compagnies accidents prendre un essor réel et se développer considérablement, étendant leur activité au-delà même de la garantie des accidents, en constituant des polices dites « tous risques » pour couvrir le vol, la responsabilité du propriétaire contre les dégâts des eaux et autres risques.

L'Etat voyant le développement constant de l'industrie des assurances terrestres, comprit tout de suite quel parti il pouvait en tirer, et quelles ressources budgétaires il pourrait recueillir en frappant le contrat d'assurance,

(1) Dans le même sens : « Au point de vue économique sinon au point de vue juridique, l'assurance fonctionne entre les assurés sous la forme d'une garantie réciproque plutôt que sous la forme d'opérations isolées entre les Compagnies d'assurances et chaque assuré » (Planiol, traité élémentaire de droit civil, tome II, p. 692).

qui est le signe de toute assurance consentie, de droits de timbre et d'enregistrement spéciaux.

Le but de cet essai sera de faire l'étude de ces droits fiscaux, qui ont un caractère particulier ; de montrer leur naissance, leur évolution lente et progressive, qui s'est terminée en 1918 par l'unification du régime fiscal, admettant toutes les assurances terrestres au bénéfice du principe de l'abonnement.

Nous conclurons par un aperçu très bref du monopole, dans le but de faire apparaître les dangers d'une innovation comparée à la certitude fiscale du régime actuel. Pour le mieux faire ressortir nous donnerons quelques chiffres des impôts perçus au dernier exercice.

Dans un chapitre premier, nous nous proposons de montrer ce qu'est le contrat d'assurance en tant qu'acte sous seing privé et de faire la critique de l'article 69, § 2 loi de frimaire, an VII.

Dans un chapitre suivant nous ferons l'étude de la loi du 5 juin 1850 et du principe d'abonnement qu'elle contient.

Dans un autre nous étudierons le principe d'abonnement étendu aux droits d'enregistrement des contrats d'assurance incendie par la loi de 1871.

Nous montrerons enfin l'unification apportée par les lois de 1918 et 1919 au système fiscal appliqué en matière assurances.

Nous pouvons juger de l'intérêt que présentent ces lois en jetant un coup d'œil sur les chiffres que nous donnons ici et qui indiquent la progression des affaires dans les différentes branches d'assurances terrestres.

Les Compagnies françaises à prime fixe contre l'incendie ont couvert en 1902 174.173.174.047 francs.

Elles ont encaissé 146.448.861 francs de primes.

Elles ont versé à l'Etat, en raison des risques garantis 38.000.000 d'impôts, et ont distribué à leurs actionnaires un dividende de 35.000.000. (L'Economiste, 20 août 1904).

Il est évident que depuis 1902 ces chiffres ont plus que doublé (1).

Dans les Compagnies assurances agricoles, la production était en 1902 de 2.237.000 francs de primes encaissées couvrant 66.000.000 de valeurs assurées. En 1912, ces chiffres passaient à 4.208.374 francs pour les primes, et 112.696.487 francs pour les capitaux.

Les assurances accidents qui accusaient un encaissement de 143.192.279 francs ont, en 1920, porté ce chiffre à 491.962.914 francs.

Nous trouvons la même augmentation dans les assurances vie et rentes viagères et les Compagnies assurant ces genres de risques accusaient pour la période de 1914 à 1917 des versements atteignant respectivement 726.046.512 francs de versements pour assurances vie et 14.950.662 francs pour les versements rentes viagères.

Actuellement, ces chiffres sont de 1.536.291.403 francs pour les assurances vie et 15.846.599 pour les rentes viagères.

Les Mutuelles incendie ont versé en 1920 à l'Etat 16.180.266 francs pour une somme de capitaux assurés dépassant 111.840.077.055 francs

---

(1) A titre d'indication, nous relevons que la Compagnie d'Assurances Générales a versé à l'Etat depuis sa fondation, comme impôts, une somme de 117.160.893 francs.

CHAPITRE I

PREMIÈRE PARTIE

Du Contrat d'Assurance.

DEUXIÈME PARTIE

Loi de Frimaire An VII.

CHAPITRE I

PREMIÈRE PARTIE

Du Contrat d'Assurance.

Avant d'entreprendre l'étude des articles de la loi fondamentale de frimaire an vii sur l'enregistrement, nous croyons utile de poser le caractère particulier de ces contrats qui constituent à eux seuls le fait juridique donnant naissance aux perceptions fiscales.

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, le législateur de 1804 n'a pas assigné de place à ce genre de contrat dans l'œuvre immense qu'il a conçue. Nous pensons pouvoir attribuer cette omission au fait, qu'à cette époque, les assurances apparaissaient à peine en France et que nul ne pouvait entrevoir le développement qu'elles prendraient dans la suite ; que de plus, les assurances vie, que le gouvernement a depuis considérées comme licites et même dignes de sa faveur, étaient à ce moment prohibées (1).

Les assurances maritimes, mieux traitées par le législateur de 1807, se virent consacrer par ce dernier une trentaine d'articles du Code de Commerce ; des articles 332 à 368.

Il faut remarquer que les pays voisins du nôtre, mieux inspirés sans doute, nous ont devancés dans cette voie, en donnant aux conventions d'assurances terrestres une

(1) A la vérité, la légalité du contrat assurances vie n'a été implicitement consacrée que par la loi de 1850, art. 37 ; par celle du 21 juin 1875 sur les droits de mutations ; par celles enfin du 8 décembre 1904 sur l'assurance du décès des enfants de moins de 12 ans et du 17 mars 1905 relative à la surveillance des sociétés d'assurances sur la vie.

place marquée soit dans leur code civil soit dans leur code de commerce. C'est ainsi que l'Italie a consacré aux assurances terrestres les articles 417 à 453 de son Code de Commerce de 1882.

L'Espagne, les articles 380 à 459 de son Code de Commerce de 1875.

La Belgique, la loi du 11 juin 1874.

En Allemagne, la matière est restée longtemps régie par des dispositions légales, spéciales à chaque Etat. La Prusse, notamment, gardait en vigueur « L'allgemeiner Landrecht » de 1794 malgré le projet de loi déposé en 1903 à « L'Office de la Justice de l'Empire »; et ce ne fut que le 30 mai 1908 qu'une loi sur les assurances fut votée.

La Suisse, où l'assurance fut déclarée obligatoire dans certains cantons (entre autres de Lucerne et de Berne), s'était contentée d'instituer le contrôle sur les Compagnies d'Assurances par la loi fédérale du 25 juin 1885, qu'elle conserva jusqu'à la mise en vigueur de la loi du 2 avril 1908.

Enfin l'Angleterre, berceau des assurances, n'a, en outre du « Gambing Act » de 1774, que de nombreuses lois coutumières pour gouverner les rapports des assureurs et des assurés.

La France, on le voit, a donc beaucoup à faire à ce sujet, pour se montrer à la hauteur des autres puissances, car elle n'a pas légiféré sur la matière, et c'est tout juste si nous comptons quelques lois-assurances en matière accidents. Ce défaut de législation n'a pas pour autant empêché les compagnies de se créer, les mutuelles de se constituer; des polices se sont formées, des usages ont fait la loi des parties. Empruntant au Code Civil les articles qui pouvaient lui servir de moule, adoptant dans le Code de Commerce les principes de l'art. 362, un contrat d'assurances est né, basé sur le principe de la liberté des conventions.

Ce contrat, qui est d'une façon manifeste un contrat dit « *sui generis* » a fait l'objet de nombreuses controverses parmi les jurisconsultes. Les uns y ont vu un pacte ou un contrat innomé, d'autres une simple fidéjussion ou une vente, quelques-uns un louage, d'autres encore une société ou un mandat.

« Pothier » (Traité du Contrat d'Assurances, tome IX, p. 249) opine pour la vente ; l'assureur, d'après lui, vend une sécurité moyennant le paiement de la prime. Mais il est clair que ce n'est là qu'un simple rapprochement, car on pourrait dire, avec non moins de raison, que le locataire d'un objet vend la jouissance de sa chose et le locateur d'ouvrage son travail. La vérité est qu'en prenant cette idée comme point de départ, l'assurance se rapprocherait bien plus du louage d'ouvrage que de la vente, mais elle en diffère encore essentiellement, surtout en ce que chaque obligation consiste en une somme d'argent (1).

Quoi qu'il en soit, on peut lui reconnaître les caractères généreux suivants (2) :

C'est en premier lieu un contrat « du droit des gens » dont les règles essentielles sont puisées dans le droit naturel.

C'est également un contrat « d'indemnité » quand il a pour but des assurances de choses et un contrat de « prévoyance » ou « d'épargne » quand il a pour objet des assurances de personnes.

C'est encore un contrat « synallagmatique » (do ut des) car il produit deux obligations : l'une, certaine, à la charge de l'assuré, le paiement de la prime ; l'autre, éventuelle, à la charge de l'assureur.

Cette dernière est soumise en réalité à une condition suspensive : l'arrivée d'un sinistre (sauf pour les contrats de rentes viagères dont l'assureur est toujours tenu de

(1) Baudry Lacautinerie, p. 748.

(2) Envisagé dans sa généralité ce contrat constitue la réparation d'une perte éventuelle moyennant un prix convenu (Boudousquié, traité d'assurances, p. 37).

payer les arrérages et qui ne voit son obligation éteinte que par la mort du crédit rentier).

On peut encore ajouter que c'est un contrat « aléatoire » bien qu'on ait longuement discuté sur ce point, mais il reste bien différent des autres contrats de même nom, qui ont pour objet de fournir un nouvel élément au hasard en multipliant les chances de la fortune.

L'assurance, au contraire, a pour but de réparer les malheurs qu'il est impossible d'éviter, et utilise pour y parvenir les travaux des actuaires et les statistiques en se basant sur la théorie des grands nombres.

Le caractère aléatoire de la convention d'assurances a, comme conséquence principale, de l'empêcher d'être rescindable pour cause de lésion.

Le contrat d'assurances est aussi « de droit strict ».

C'est par les termes du contrat, dit M. Pardessus (Droit Commercial, tome III, n° 871) que l'on doit juger de l'étendue des obligations de l'assureur. Tout y est de droit rigoureux et sous aucun prétexte d'équité ou d'analogie on ne peut étendre un risque d'un cas à un autre. Il est sur ce point en conformité d'idées avec M. Roti de Gênes (Déc. 129, n° 5) « *Verba contractus assecurationis intelligenda sunt propice stricte et ut facient* ».

Mais nous ne sommes pas, pour notre part, entièrement de l'avis de ces auteurs. Pour qu'il puisse en être ainsi il faudrait qu'une disposition législative le décrétât. Or, actuellement, les conventions d'assurances sont bien plus souvent soumises aux règles d'équité et basées sur la confiance réciproque des contractants. On ne saurait donc, dans ces conditions, s'enfermer dans une interprétation rigoureuse du contrat.

Il y a utilité pratique à déterminer, si ce contrat est de nature commerciale ou civile. Il apparaît, sans aucun doute, comme étant au regard de l'assureur de nature commerciale, mais au regard de l'assuré il peut être l'un

ou l'autre, selon les qualités propres du garanti et la nature de la chose sur laquelle il porte (1).

Il n'en est pas de même pour les Mutuelles ; d'après certains juristes, ces sociétés étant civiles, l'assuré est un sociétaire à engagement non déterminé au point de vue de ses cotisations (lois de 1867 sur la constitution des sociétés). Chaque adhérent est alors tout à la fois assureur et assuré. Aussi, pour beaucoup d'auteurs, les Mutuelles ne sont pas, à proprement parler, des sociétés, étant donné qu'il leur est défendu de faire des bénéfices; ils leur dénient donc tout caractère commercial (2).

Il peut également contenir stipulation pour autrui dans le cas d'assurances de personnes (vie et accidents), bien que cette clause semble défendue par l'article 1119 du Code Civil. Elle demeure en réalité possible grâce à l'exception établie dans l'art. 1121 C. C. ainsi conçu : « On peut pareillement stipuler au profit d'un tiers, lorsque telle est la condition d'une stipulation que l'on fait pour soi-même. » Le mot stipulation que contient ce texte, a un sens extrêmement général ; il peut et doit s'entendre d'une convention quelconque que l'on fait pour soi-même, que l'on y joue un rôle actif ou passif. L'assuré qui stipule pour autrui, stipule en même temps pour lui-même puisqu'il s'engage à payer les primes représentant le montant de l'engagement, et la convention devient alors licite au regard de l'art. 1121.

De tout cet exposé que nous venons de faire, il semble résulter que le contrat d'assurances trouverait sa place marquée à la suite de l'art. 1964 du C. C. qui traite la question des « contrats aléatoires ».

Il serait à souhaiter que le projet de loi de 1902 (3),

(1) Dijon, 28 février 1896. — D. P. 96-2-430. Jur. gén. V° ass. terrestres n° 42 et 207.

(2) Traité de droit commercial Lyon-Caen et Renault, tome I, n° 164 à 166.

(3) En 1902 un effort fut tenté par le Ministère du Commerce de l'époque pour donner une forme définitive au contrat d'assurances et le classer dans le Code de Commerce. Il fit nommer une commission extra-parlementaire dont

fut repris et voté par les Chambres. Les assurés ont le plus grand intérêt à voir consacrer d'une façon absolue, les nombreuses règles que les tribunaux, spécialement la Cour de Cassation, ont posées dans leurs décisions, mais qu'ils peuvent abandonner au moment le plus imprévu, rien ne les obligeant à la fixité.

Cette codification ferait disparaître par la même occasion les causes de ces procès malheureux que les Compagnies, non contentes de faire à leurs assurés, se font même parfois entre elles.

Après avoir délimité le genre de contrat dont nous nous occupons, nous ajouterons qu'au point de vue fiscal, sa qualité est d'être un acte sous seing privé.

On entend par acte sous signature privée tout écrit probatoire, rédigé en dehors de la présence d'un officier public, par les parties elles-mêmes, et qui devient parfait par la seule signature des contractants (Larombière, Théorie et pratique des obligations, tome IV, p. 325). Ils sont toutefois soumis aux formalités de timbre et d'enregistrement destinées à leur donner une certaine authenticité.

En matière d'assurance ces actes prennent le nom de POLICE et les modifications écrites qui peuvent venir s'y ajouter se nomment AVENANTS ; ils ont toujours eu dans notre législation fiscale un régime spécial dont nous allons voir les origines dans la loi de frimaire an VII.

---

l'éminent professeur de droit M. Lyon-Caen fut rapporteur. Présenté une première fois à la Chambre, le 6 décembre 1902, il le fut une seconde fois le 4 juin 1904 et voté par la Chambre des Députés le 7 juillet 1904 mais ne fut jamais ratifié par le Sénat (Journal officiel juillet 1904). Ce projet comprenait 82 articles et était divisé en cinq titres :

Titre I.	— Les assurances en général,	art. 1 à 40.
— II.	— Des assurances contre l'incendie,	— 41 à 46.
— III.	— — sur la vie,	— 47 à 73.
— IV.	— — contre les accidents,	— 74 à 78.
— V.	— Dispositions transitoires,	— 79 à 82.

Dans ce projet la liberté de convention était respectée, on ne se préoccupait que de prohiber les abus graves et caractérisés (Economiste français du 15 avril 1905, p. 518).

CHAPITRE I

DEUXIÈME PARTIE

Loi de Frimaire An VII.

Nous dirons, brièvement, que l'enregistrement est une formalité fiscale qui a pour but de relater les actes et mutations sur un registre spécial tenu par le « Receveur de l'Enregistrement » (1). Dans la matière qui nous occupe, cette définition ne trouve pas son application exacte : la principale fonction de l'enregistrement, au point de vue assurances, est de servir de base à un impôt.

Le contrat d'assurances, en l'an VII, s'appliquant surtout aux assurances maritimes, fut considéré comme se rangeant parmi les obligations synallagmatiques, formant mutation ou transmission de propriété à titre onéreux ou à titre gratuit, et il fut ainsi soumis par l'art. 69, § 2 de la loi de frimaire an VII au droit d'acte proportionnel de 0.50 °/₀.

Il importe donc de retenir, dans le silence du texte, que le contrat d'assurances terrestres, au point de vue du droit d'enregistrement reste également un contrat à titre onéreux ; il fut par cela même soumis au droit d'acte proportionnel et classé dans la catégorie des actes contenant : obligation, libération, condamnation.

(1) Si nous ouvrons « Naquet » (traité des droits de l'enregistrement, tome I, p. 2) nous y trouvons cette définition de l'enregistrement : « La formalité de l'enregistrement a été établie en vue de servir de base à la perception d'un impôt considérable : c'est là sa principale fonction et accessoirement dans l'intérêt des parties et des tiers. »

69. — § 2. - Texte de l'article : *Droit de 0.50 °/₀.*

Les actes et contrats d'assurances.
Le droit est du sur la valeur de la prime.
En temps de guerre il n'y a lieu qu'au demi droit.

Cette dernière disposition tend à prouver que cet article s'appliquait principalement aux assurances maritimes. Certains auteurs (1) ont soutenu que cette loi de frimaire an VII contenait des dispositions vagues et à double sens, et que cette imprécision qui aurait justement permis de dire pendant longtemps, qu'elle ne pouvait pas s'appliquer aux assurances terrestres, mais seulement aux assurances maritimes. On se basait, pour établir cette opinion, sur ce fait qu'au moment de la promulgation de la loi ces dernières seules étaient pratiquées en France ; et qu'à cette époque les assurances-incendie ne faisaient qu'apparaître en Angleterre (Grün et Joliat, Assurances Terrestres, p. 102) ; par conséquent, le législateur ne pouvait avoir eu à imposer un genre de contrat qui n'existait pas encore en France.

Les partisans de la thèse contraire prétendaient que le législateur avait employé une formule générale dans l'art. 69, § 2, et que n'ayant fait aucune réserve, il était dans son esprit de comprendre dans la loi toutes sortes d'assurances, même celles ayant pour but de garantir les risques d'incendie ou autres risques terrestres.

Quelques années plus tard, la loi du 28 avril 1816 dans son art. 51 ainsi conçu :

(1) « M. Laferrière » (Histoire des principes et des lois pendant la Révolution, p. 24) louait cette loi de frimaire en ces termes : « Bien de la science et bien de la profondeur dans la conception de la loi du 22 frimaire an VII ; il y a beaucoup de largeur et de justesse dans ses classifications », peut-être trop même diront MM. Championnère et Rigaud en l'accusant d'avoir des dispositions vagues et à double sens « qui dans l'impossibilité de supposer le législateur malhabile *accuse* ses intentions et lui *prête* une arrière-pensée » (Traité d'enregistrement et de timbre Championnère et Rigaud, tome I, p. 9).

Art. 51. — Sont sujets au droit d'un franc par 100 francs :

1° les abonnements pour le fait d'assurances ou de grosse aventure ;

2° Le droit sera perçu sur la valeur de la prime.

Augmenta bien le montant de la taxe et le fixa à 1 %, mais sans préciser toutefois s'il frappait les polices d'assurances terrestres. Elle avait le tort de reproduire simplement les termes de la loi frimaire an VII. Or à cette époque une évolution s'était déjà produite et l'industrie des assurances terrestres s'appliquait à développer de nouvelles branches : on peut donc dire que si le législateur de cette époque n'a établi aucune distinction dans la loi au sujet des différentes espèces d'assurances, c'est qu'il entendait les soumettre toutes au tarif uniforme de 1 fr. % (Grün et Joliat, « contrat » Assurances terrestres n° 202. Demante, Principe de l'Enregistrement, t. 2, n° 629).

Ce fut seulement une décision du ministre des Finances, en date du 9 mai 1921, qui précisa l'article 62 de la loi de frimaire an VII et en fixa l'interprétation administrative d'une façon définitive.

Le ministre ayant statué sur les actes d'assurances, quel qu'en soit l'objet, sans préciser autrement sa pensée, sa décision fut dès lors applicable à tous les contrats d'assurances par lesquels les assurés, moyennant une prime payable au comptant ou à terme, font garantir leurs maisons, bâtiments ou effets mobiliers, récoltes ou autres biens, contre les risques de l'incendie ou de la grêle et contre les autres dangers auxquels ils peuvent être exposés (Naquet, Traité théorique et pratique des droits d'enregistrement, p. 617, n° 602 — et Instruct. Générale de l'Enregistrement n° 983 - 2°).

Il fut également admis depuis que les contrats assurance vie et accidents corporels tombent sous l'applica-

tion du tarif édicté par l'art. 51 de cette loi. (Solut. — 14 novembre 1873, Journal de l'Enregistrement n° 19371 ass. vie).

Cette fois, l'équivoque n'était plus possible. Le contrat d'assurances terrestres était désormais passible du droit de 1 °/₀ fixé par l'art. 51 de la loi du 28 avril 1816, suivant les cas prévus par les art. 23 à 42 de la loi de frimaire an VII. Cette loi resta cependant improductive et ne donna au Trésor qu'un revenu infime, parce qu'aucun délai déterminé n'avait été fixé pour l'accomplissement de la formalité prescrite. En effet, ce genre de contrat, n'étant pas rangé parmi les actes visés à l'art. 22 de cette loi de frimaire, se trouvait compris parmi ceux que vise l'art. 23, pour lesquels aucun délai n'était indiqué.

ART. 23 : « Il n'y a pas de délai de rigueur pour l'enre-
« gistrement de tous autres actes, que ceux mentionnés
« par l'article précédent qui seront faits sous signature
« privée ou passés en pays étrangers dans les îles ou colo-
« nies françaises où l'enregistrement n'aurait pas encore
« été établi, mais il pourra en être fait usage soit par
« acte public, soit en justice ou devant toute autorité
« constituée qu'ils n'aient été préalablement enregistrés ».

En vertu de cette deuxième partie de l'art. sus-visé, le droit mentionné était obligatoirement perçu si l'acte était produit en justice : il était alors exigé immédiatement, sur toute police faisant l'objet d'une instance, un droit proportionnel de 1 °/₀ calculé sur le montant de la prime. Cette somme était versée provisionnellement, par celui qui commençait le procès, et en définitive imputée à la charge de la partie qui succombait. La prime était prise suivant déclaration estimative de l'assuré, mais pouvait être rectifiée ou modifiée, d'après les indications résultant du procès. Il est inutile de chercher ces règles dans la loi ; elles résultent des procédés d'application de l'administration.

Si le contrat était volontairement présenté à la formalité de l'enregistrement (ce qui était extrêmement rare) il était également perçu un droit proportionnel de 1 fr. °/₀. La loi de frimaire indiquait que le paiement de cette taxe était à la charge du débiteur.

Dans le contrat d'assurances il n'est pas douteux que le débiteur est l'assuré puisque lui seul est tenu, pour le moment, d'une obligation certaine : celle de payer la prime. Celle de l'assureur est conditionnelle et ne naîtra que si un sinistre vient à frapper l'objet du contrat ; jusque là il n'est tenu d'aucune obligation. Ici le débiteur est donc bien l'assuré, et en conséquence tenu du montant du droit.

En résumé, sous l'empire de la loi de frimaire an VII et de celle de 1816, le contrat d'assurances terrestres était frappé :

1° D'un droit fixe de 1 °/₀ sur le montant des primes, et ce droit allait par somme de 20 francs en 20 francs, s'il était volontairement présenté à la formalité de l'Enregistrement.

2° D'un droit de 1 °/₀ sur le montant des primes, avant qu'il puisse en être fait usage en justice.

Comment s'établissait l'assiette de ces droits ?

Il est indiqué que le droit d'acte doit être liquidé sur la valeur entière de la prime, s'il est stipulé une prime unique, ou sur le montant des primes totalisées, si l'assurance est faite moyennant plusieurs primes, payables à des échéances différentes et déterminées.

Les polices à tacite reconduction devaient payer :

1° Sur le montant de la première période ;

2° Sur le renouvellement de chaque période prévue.

Les polices, affectées d'une condition résolutoire n'étaient pas, pour autant, exonérées du paiement de la taxe due sur la durée entière du contrat. Si la condition venait à se réaliser, les parties ne pouvaient pas réclamer la restitution des droits perçus en trop, du moment

que l'évaluation avait été régulièrement faite. Toutefois, si le contrat était présenté à la formalité de l'Enregistrement après que la clause résolutoire avait joué, ils n'étaient payés que sur le nombre de primes réellement échues (Garnier, Répertoire périodique, n° 1909).

Dans tous les cas, la perception des droits avait lieu immédiatement, et était calculée proportionnellement aux énonciations contenues dans les polices, et suivant les déclarations des parties.

Les avenants, ou tous autres actes modifiant la police primitive étaient également soumis aux droits d'Enregistrement, mais suivant les modalités différentes variant avec leur espèce.

Les avenants d'augmentation étaient soumis à la perception de 1 °/₀ sur le supplément de prime à payer ; ils se joignaient donc à la police primitive.

Les avenants de diminution étaient au contraire considérés comme des actes innomés et passibles du droit de 3 francs (Dictionn. Enrégist., voir ass. n° 146).

Mais pour la cession d'indemnité, étant bien entendu qu'elle était acquise à l'assuré au jour de la cession, elle était soumise à une nouvelle perception de 1 °/₀, sur le montant de l'indemnité, dont toute créance cédée était passible. Enfin, les avenants de résiliation pure et simple devaient acquitter le droit de 3 francs.

Les bordereaux de réassurance par le fait qu'ils s'appliquaient à des assurances cédées, ayant acquitté au préalable le montant des droits prescrits, n'étaient passibles que de celui de 3 francs, par application de l'article 68, § 1, n° 6, loi de frimaire an VII.

Après avoir posé ces règles générales, communes à toutes les branches d'assurances, nous devons, pour compléter cet exposé de la loi de frimaire an VII, et celle du 28 avril 1816, donner quelques précisions et fixer quelques détails se référant à chaque branche d'assurance en particulier.

Assurances Incendie.

Commençant par les assurances incendie qui furent les premières en date, à être soumises à la taxe d'enregistrement, nous aurons peu de choses à dire, si ce n'est que le législateur ayant omis de fixer un délai pour accomplir les formalités de l'enregistrement des polices et avenants, l'enregistrement n'était pour ainsi dire jamais demandé, sauf dans le cas de procès. Le législateur avait également omis de prévoir une pénalité en cas de fraude, en dehors de la perception du droit simple.

Le rendement fiscal de cette loi fut encore diminué du fait que les contrats passés par les sociétés mutuelles n'y étaient pas soumis, parce que, disait-on, les actes d'adhésion des sociétaires ne pouvaient être considérés comme des contrats d'assurances, mais comme des actes de sociétés (Naquet, Traité des droits d'enregistrement, p. 602).

Nous comprenons fort bien que dans ces conditions, grâce à ces imprécisions, la loi de frimaire an VII soit demeurée inefficace, quant au contrat d'assurances incendie, et que les formalités qu'elle contenait soient restées lettre morte.

Il nous faut attendre la loi du 23 août 1871, soit plus d'un demi-siècle pour voir enfin le fisc armé efficacement et apte à faire rentrer cette taxe d'enregistrement.

Assurances Vie et Rentes Viagères.

Passant aux assurances vie qui, bien que de date assez ancienne, avaient été oubliées pendant quelque temps par le fisc, nous voyons que la décision ministérielle du 9 mai 1821 fut interprétée par l'administration de l'enregistrement (solution du 14 nov. 1873, Journal de l'Enregistrement n° 19371 assurances vie) comme pouvant les comprendre, et les soumettait de ce fait à la loi de frimaire an VII et 28 avril 1816.

Toutefois, les assurances vie présentent une difficulté quand il s'agit de déterminer le montant de la prime imposable ;

1° Parce que souvent la durée du contrat est indéfinie.

2° Parce que le paiement de la prime étant facultatif, l'assuré peut arrêter à son gré la durée dudit contrat (Bechade, Des assurances vie, p. 53. Dumaine, p. 186).

Cette première difficulté, que nous signalons, dans la perception des droits d'enregistrement affecte plus particulièrement les assurances vie dites « en cas de décès » pour lesquelles la durée ne peut être jamais fixée même approximativement.

Pour les assurances, faites à vie durante, la durée est également indéterminée, l'enregistrement voulait les assimiler aux actes prévus par l'art. 15, § 2 et 3 de la loi de frimaire an VII, et calculer les droits comme il est prescrit de le faire pour les baux. Mais cette doctrine ne pouvait être suivie, toute prescription de la loi fiscale étant de droit étroit et ne pouvant être appliquée par analogie (Garnier, Répertoire périodique n° 1862 - 130 - Dict. de l'Enregistrement, voir assurances n° 212).

Art. 15. — La valeur de la propriété de l'usufruit et de la jouissance des immeubles est déterminée pour la liquidation et le paiement du droit proportionnel ainsi qu'il suit, savoir :

§ 2. — Pour les baux à rentes perpétuelles et ceux dont la durée est illimitée par un capital de 20 fois la rente ou le prix annuel et les charges aussi annuelles en y ajoutant les autres charges en capital et les deniers d'entrée s'il en est stipulés. Les objets en nature s'évaluent comme ci-dessus.

§ 3. — Pour les baux à vie, sans distinction de ceux faits sur une ou plusieurs têtes par un capital formé de 10 fois le prix et les charges annuelles en ajoutant de même le montant des deniers d'entrée et des autres charges s'il s'en trouve d'exprimées.

Il est à remarquer en effet que la loi fiscale n'indique aucune prescription formelle pour déterminer la valeur de la prime et c'est tout au plus si l'art. 14, § 9 de la loi de frimaire an VII indique la manière de calculer la valeur en capital d'une rente viagère, lesquelles étaient spécialement tarifées par l'art. 69, § 5, de la loi de frimaire à raison de 2 % sur le montant du capital aliéné.

Art. 69, § 5, droit de 2 francs

Art. 2. — La constitution de rentes soit perpétuelles, soit viagères et les pensions à titre onéreux, les cessions, transports et délégations qui en sont faites au même titre et les baux de bien meuble faits pour un temps illimité.

On a essayé de raisonner et de prétendre que la prime annuelle n'est qu'une véritable rente ou prestation viagère, et qu'il ne serait donc pas contraire aux dispositions de la loi fiscale, d'adopter ce mode de procédé, pour le calcul de la valeur de la prime, et d'asseoir la perception du droit portionnel sur un capital formé de 10 fois la prime viagère, mais l'administration a repoussé ce mode de procédé, en soutenant que les dispositions de l'art. 14, § 9, ne s'appliquent pas aux créations, transports et amortissements de rentes viagères.

Dans un autre système, on a soutenu que l'assuré n'étant pas tenu du paiement des primes, l'assurance pouvait être considérée comme étant une assurance annuelle, et qu'en conséquence on pouvait percevoir le droit sur la prime annuelle, ce qui tendrait à faire considérer les assurances vie comme des assurances à tacite reconduction faites pour un an seulement. Toutes ces discussions n'ont plus qu'un intérêt rétrospectif, la loi de 1918 ayant changé le mode de perception de cette taxe, aussi nous ne saurions nous y arrêter plus longtemps.

Assurances Accidents.

Les assurances accidents, qu'il faut se garder de confondre avec les assurances vie, car elles garantissent surtout les accidents et exceptionnellement la mort, ne sont pas de date très ancienne, elles n'ont réellement fait leur apparition que vers 1865, et encore faut-il arriver jusqu'en 1874 pour constater un important développement dans leur application.

La caisse d'assurances, constituée par la loi du 11 juillet 1868, en vue de payer au décès de chaque assuré une somme déterminée, n'avait pas en effet donné de résultats bien satisfaisants ; aussi comprend-t'on aisément, que l'administration de l'enregistrement, étant donné le peu de développement de cette branche d'assurances, n'ait pas pris de dispositions spéciales à son égard, et se soit contentée de la placer sous le bénéfice de la loi du 26 avril 1816 que complète la décision ministérielle du 9 mai 1821. Elle était donc sujette au droit de 1 % sur la valeur de la prime.

Nous trouvons ici la même difficulté pour la détermination de la prime, que celle que nous avons précédemment rencontrée pour les assurances vie.

Les assurances accidents sont collectives ou individuelles.

Les assurances individuelles ayant une prime déterminée à l'avance, nous n'avons pas à nous occuper d'elles. Si elles sont affectées d'une clause résolutoire, nous n'avons qu'à nous référer à ce qui a été dit plus haut concernant l'assiette de la taxe des contrats affectés de cette modalité (Garnier, répert. périodique n° 708 - 1).

La prime des assurances collectives variant suivant le nombre de journées de travail et le montant des salaires, on est obligé d'avoir recours à la déclaration estimative prévue par l'art. 16 de la loi de frimaire an VII.

Art. 16. — Si les sommes et valeurs ne sont pas déterminées dans un acte ou dans un jugement donnant lieu

au droit proportionnel, les parties seront tenues d'y suppléer avant l'enregistrement par une déclaration estimative et signée au pied de l'acte.

Cette déclaration étant naturellement provisoire, devait être rectifiée dès que l'administration était en mesure de le faire, en prouvant que les primes, réellement payées, étaient supérieures à la somme déclarée.

Cette législation, bien qu'un peu rudimentaire, dura jusqu'à nos jours et ne fut modifiée que par la loi de 1918.

Assurances Risques Agricoles.

Les assurances grêle, bien que de date assez ancienne puisque nous trouvons une Société Mutuelle Grêle à Paris en 1823 et une compagnie à primes fixes en 1854, ne se sont pas sensiblement développées pendant la fin du siècle dernier. Les assurances de risques agricoles apparurent à peu près à la même époque et furent aussi longues à prospérer.

Le législateur n'a donc pas jugé bon de leur donner une place spéciale dans les droits de l'enregistrement et l'administration les a déclarées soumises à la loi du 28 avril 1816 en vertu de la décision ministérielle du 9 mai 1921. Les règles précédemment énoncées leur sont donc applicables dans leur ensemble. Il suffit de faire remarquer que les assurances grêle étant ordinairement à primes variables se voient appliquer les dispositions de l'art. 16 déjà cité plus haut.

Nous terminerons en faisant remarquer que la gratuité de la formalité et la dérogation aux art. 23 et 42 de la loi de frimaire an VII ne sont pas applicables aux assurances autres que les assurances incendie (Instr. gén. n° 2413, § 4, et 2456, § 7).

CHAPITRE II

PREMIÈRE PARTIE

De la loi de Brumaire An VII sur le Timbre et des lois de 1850 et 1884.

DEUXIÈME PARTIE

Étude de l'Abonnement au Timbre.

CHAPITRE II

PREMIÈRE PARTIE

Loi de Brumaire An VII. — Loi de 1850

L'importance de la loi du 5 juin 1850 en matière ficale est incontestable.

Elle eut le rare mérite de créer et d'innover un procédé nouveau pour effectuer la rentrée du timbre, sans qu'il en coutât le moindre frais au Trésor.

Ce procédé nouveau fut celui de l'abonnement (1).

Nous savons que « le timbre » est un impôt indirect basé sur l'emploi d'un papier spécial revêtu d'une empreinte, et dont la forme est déterminée par la loi « Fuzier-Herman » (Répertoire général et alphabétique du droit français). C'est donc un impôt d'Etat soumis à des règles identiques, sur tout le territoire, et qui frappe les faits et les actes des individus entre eux.

Nous trouvons deux catégories de timbre : le timbre de dimension, basé, comme son nom l'indique, sur l'emploi d'un certain papier fabriqué par l'Etat ; et le timbre proportionnel, calculé sur le montant des sommes exprimées dans l'acte soumis au droit à raison de tant pour cent.

On remarque d'ailleurs une tendance de plus en plus accentuée dans notre législation financière, à développer l'emploi du timbre proportionnel, et à corriger ainsi

(1) Le rapporteur du projet de loi du 5 juin 1850 déclara en effet que cette loi nouvelle sur le timbre serait une garantie pour les transactions, que l'impôt qu'elle instituait frappant la richesse immobilière, serait un impôt de profonde égalité en permettant de faire une répartition plus équitable du droit de timbre entre les assurés, de telle sorte que la petite propriété ne supporterait pas une charge aussi lourde que la grande (Moniteur des assurances de 1850, 20 juillet 1850).

l'erreur ancienne qui consistait à taxer un acte, non pas suivant le montant de la somme qui en faisait l'objet, mais suivant sa longueur et la quantité de papier employé. Cette erreur faisait dénommer cet impôt : un impôt sur la consommation de papier.

C'est ainsi que nous trouvons, comme preuve de cette orientation, une application nouvelle du droit de timbre proportionnel, au titre III de la loi de 1850, relatif aux polices d'assurances. Ce titre visait uniquement les contrats d'assurances incendie, vie et grêle. Les assurances maritimes faisaient l'objet d'un titre séparé en raison de leur durée et de leur forme.

Nous ne devons pas perdre de vue que les intérêts que cette nouvelle législation avait pour objet de réglementer étaient immenses, puisqu'on comptait déjà à cette époque, environ 3.800.000 assurés terrestres qui jusqu'alors ne payaient pas d'impôts.

Ce nombre de polices d'assurances donnait donc au titre III de la loi de 1850, la hauteur d'une question d'économie générale, d'autant plus intéressante, que la législation antérieure régissant la matière était absolument sans effet.

Précédemment la loi du 9 vendémiaire, an VI, art. 56, soumettait bien les contrats d'assurances, en général, à un droit de timbre fixe de dimension : ART. 56. - « Les lettres de voitures, les connaissements, chartes, parties et polices d'assurances, quels que soient leur nature et leur objet, seront assujettis au timbre fixe de dimension ».

La loi organique du 13 brumaire, an VII, art. 12, sans apporter aucune précision utile, vint seulement confirmer ce texte. Enfin, la loi du 3 janvier 1809 déclara que le format du papier restait libre à la volonté des parties, et que ces dernières pouvaient user du papier ordinaire, sous condition d'acquitter ensuite le montant des droits prescrits. C'était, comme nous allons le voir, leur donner une dangereuse latitude.

« Les lettres de voiture, connaissements, chartes, par-
« ties et polices d'assurances continuent à être assujettis
« au timbre de dimension. Les parties pour rédiger ces
« actes, pourront se servir de telle dimension de papier
« qu'elles jugeront convenable sans être tenues d'em-
« ployer exclusivement à cet usage du papier frappé au
« timbre de 1 franc ». (Loi 3 janvier 1809).

Le papier timbré était ainsi rendu obligatoire pour les polices d'assurances de toutes natures, et la taxe se percevait à raison de la dimension du papier ; à cette époque le timbre était de 0 fr. 35 pour les 1/2 feuilles et 0 fr. 70 pour les feuilles entières. De plus, l'infraction à la disposition de l'art. 12 de la loi de brumaire, an VII, était sanctionnée, par l'art. 26 de cette même loi, d'une amende de 30 francs. Mais il faut reconnaître que malgré cette pénalité les dispositions de la loi du timbre furent complètement éludées et qu'aucune sanction ne fut jamais réclamée.

Dans la pratique des contrats d'assurances contre l'incendie (1), les polices étaient toujours rédigées sur papier libre ; l'usage, plus puissant que la législation, la dominait. Aussi les Compagnies d'assurances avaient-elles affranchi, peu à peu, leurs assurés de tout droit de timbre. Les polices qui étaient produites en justice auraient dû acquitter, tout au moins, le prix du papier timbré, quand elles n'étaient pas établies sur le dit papier, mais en fait, il n'en était rien.

Les Tribunaux avaient admis, en effet, la thèse présentée par les Compagnies. Celles-ci soutenaient que les conventions intervenues entre elles et leurs assurés, étaient des conventions verbales, échappant par là même à l'impôt du timbre de consommation ; que le contrat d'assurance était un contrat consensuel qui devenait

(1) A cette époque ce genre d'assurances seul était pratiqué d'une façon assez courante.

parfait par le seul consentement des personnes. Si dans la pratique il était écrit, c'était uniquement « *ad probationem ad tallendas fraudes* ».

« En matière d'assurance incendie, disait la jurispru-« dence qui sanctionnait cette opinion, l'écriture n'est « pas l'essence même du contrat, mais un moyen d'en « prouver l'existence ». (Cassation 15 février 1826-1827 Dalloz p. 149).

Grâce à l'acceptation de cette thèse, l'Etat ne recueillait pas plus de trois à quatre mille francs, au lieu d'un million et demi que cette loi devait lui donner.

On comprend, jusqu'à un certain point, qu'il en ait été ainsi, et que le législateur de l'an VII ne se soit pas préoccupé de réglementer plus à fond cette contribution du timbre et n'ait pas armé le fisc contre les fraudes, étant donné le peu de développement des assurances à cette époque.

On ne comprenait pas alors la nécessité de s'assurer ; aussi l'Etat ayant égard aux difficultés, que les premiers assureurs avaient à vaincre, voulut les aider dans leurs entreprises et fut, au début, d'une extrême tolérance (1). Ce fut donc bien intentionnellement qu'il n'appliqua pas dans toute sa rigueur la loi du timbre de brumaire, an VII.

Le rapporteur de la loi de 1850 fit d'ailleurs état de cette extrême indulgence, qui pouvait être légitimée à l'origine des Compagnies ; mais elles avaient pris depuis longtemps suffisamment d'accroissement, et leurs bénéfices étaient devenus notoirement considérables, pour que cette faveur cessât. Aussi demanda-t-il au Parlement de soumettre les contrats d'assurances à la formalité du timbre d'une façon plus efficace.

ART. 33. — A compter du 1er octobre 1850, tout contrat d'assurance ainsi que toute convention postérieure conte-

(1) On comptait à cette époque seulement 4 grandes Compagnies incendie garantissant à peine 10.000.000 de francs.

nant prolongation de l'assurance, augmentation dans la prime ou le capital assuré, sera rédigé sur papier d'un timbre de dimension sous peine de 50 francs d'amende contre l'assureur, sans aucun recours contre l'assuré. Si l'assuré en fait l'avance, il aura un recours contre l'assureur.

Lorsque la police contiendra une clause de tacite reconduction elle sera en outre soumise au visa pour timbre dans le délai de cinq jours de sa date, sous la même peine de 50 francs d'amende contre l'assureur. Le droit de visa sera le même que celui du timbre employé pour l'acte.

Art. 34. — Les Sociétés d'assurances mutuelles, les Compagnies d'assurances à primes ou autres, sous quelque dénomination que ce soit, et tous assureurs à primes ou autres, seront tenus de faire au bureau d'enregistrement du lieu où ils auront le siège de leur principal établissement, une déclaration constatant la nature des opérations, et les noms du directeur de la Société ou du chef de l'établissement.

Cette déclaration sera faite avant le 1er octobre 1850, par les Sociétés, Compagnies et assureurs actuellement établis, et par les autres avant de commencer leurs opérations.

Toute infraction aux dispositions de cet article sera passible d'une amende de 1.000 francs.

Art. 35. — Les Sociétés, Compagnies et assureurs seront tenus d'avoir, au siège de l'établissement un répertoire sommaire en un ou plusieurs volumes, non sujet au timbre, mais coté, paraphé et visé, soit par un des juges du Tribunal de Commerce, soit par le juge de paix, sur lequel ils porteront, par ordre de numéros, et dans les 6 mois de leur date, toutes les assurances faites soit directement, soit par leurs agents, ainsi que les conventions qui prolongeront l'assurance, augmenteront la prime ou le capital assuré.

A l'égard des Sociétés, Compagnies ou assureurs actuellement établis, le répertoire ne sera obligatoire que pour les opérations qui seront faites à compter du 1er octobre 1850. Ce répertoire sera soumis au visa des préposés à l'enregistrement selon le mode indiqué par la loi du 22 frimaire, an VII. Les préposés de l'enregistrement pourront exiger, au siège de l'établissement, la représentation :

1° Des polices en cours d'exécution ou renouvelées par tacite reconduction depuis au moins six mois ;

2° De celles expirées depuis au moins deux mois.

Désormais les assurances, quel que fut l'objet qu'elles se proposassent de garantir, allaient être soumises à la formalité du timbre ; non seulement leurs polices, mais également les avenants ou autres pièces écrites nécessaires au fonctionnement de leur industrie, devaient être établis sur papier timbré de dimension. Les polices à tacite reconduction devaient, dans un délai de cinq jours acquitter les droits de timbre. Le paiement des dits droits avait lieu par les moyens ordinaires, soit par visa pour timbre, soit par le timbre à l'extraordinaire. Plus tard, à partir de la loi de 1869, par l'emploi du timbre mobile.

Toutes les Compagnies ou Sociétés étaient tenues de se faire connaître, par une déclaration faite au bureau d'enregistrement de leur siège, en prenant soin d'indiquer le genre de leurs opérations.

Mais ce ne sont pas encore toutes les obligations qui incombent aux Sociétés ou Compagnies assureuses. Elles furent encore tenues d'avoir des répertoires, sur lesquels seraient inscrites toutes les assurances, par ordre de date dans les six mois de la signature des contrats. Ces répertoires devaient, en plus, être visés par les juges du Tribunal de Commerce et par les juges de paix.

Le fisc ne se trouvant pas encore suffisamment en

mesure de déjouer les fraudes, voulut avoir des pouvoirs plus étendus. On lui accorda le droit de communication, au moyen duquel il pouvait connaître toutes les opérations faites par les assureurs ; il pouvait notamment exiger la présentation des polices en cours, celles expirées et les avenants qui les modifiaient. En cas d'infraction ou de fraude commise, l'assureur se voyait frappé d'une pénalité dont le montant était de 50 francs, par chaque erreur découverte.

Précédemment, il était établi que la solidarité entre les parties contractantes était de règle en matière de contrat, quant aux fraudes commises par l'une d'elles vis à vis du fisc. L'article 37, en exonérant l'assuré de cette amende de 50 francs, et en déclarant l'assureur seul responsable, rompt définitivement avec ce principe de solidarité fiscale.

Cette disposition nouvelle doit attirer tout particulièrement notre attention, car elle contient le germe de toute la législation fiscale à venir relative aux assurances terrestres, dont nous allons voir le développement progressif se produire avec l'application du principe d'abonnement.

L'article 37 de la loi du 5 juin 1850 apporte, en effet, une innovation curieuse pour faciliter la perception des droits de timbre, en créant le dit principe d'abonnement.

L'Etat ayant, par « le droit de communication » la porte ouverte chez tous les assureurs ; étant entendu qu'il peut tout contrôler, que rien ne peut lui passer inaperçu, qu'une comptabilité est à sa disposition qui, bien visitée, interdit toute dissimulation, a songé qu'il pouvait se servir des assureurs pour opérer la rentrée de l'impôt du timbre, comme si ceux-ci étaient ses préposés.

Par l'application du système nouveau de l'abonnement, l'Etat va ignorer l'assuré-contribuable, qui n'aura plus personnellement aucune démarche à faire, aucune

formalité à remplir, et s'acquittera annuellement du montant du droit de timbre en payant un tant pour cent ajouté à la prime encaissée par l'assureur. Celui-ci devient, de cette façon, collecteur de l'impôt, et apparaît comme un fermier général, avec cette différence toutefois, qu'il ne doit jamais faire de bénéfice, mais qu'il répond de ses fautes, de ses erreurs, de ses pures négligences. Ce collecteur d'impôt est donc un percepteur non salarié, un agent fiscal de l'Etat.

Art. 37. — Les Sociétés, les Compagnies d'assurances et tous autres assureurs contre l'incendie et contre la grêle, pourront s'affranchir des obligations imposées par l'article 33, en contractant avec l'Etat un abonnement annuel, à raison de 2 centimes par 1.000 francs du total des sommes assurées, d'après les polices ou contrat en cours d'exécution.

Les caisses départementales administrées gratuitement ayant pour but d'indemniser ou de secourir les incendiés au moyen de collectes, pourront aussi s'affranchir des mêmes obligations, en contractant avec l'Etat un abonnement annuel de 1 % du total des collectes de l'année.

Les Compagnies et tous assureurs sur la vie, pourront également s'affranchir de l'obligation imposée par l'article 33, en contractant avec l'Etat un abonnement annuel de 2 francs par 1.000 francs du total des versements faits chaque année aux Compagnies ou aux assureurs.

L'abonnement de l'année courante se calculera sur le chiffre total des opérations de l'année précédente.

Le paiement du droit sera fait par moitié et par semestre au bureau de l'enregistrement du lieu où se trouvera le siège de l'établissement.

Les Compagnies grêle, incendie et vie, plus favorisées que les Compagnies garantissant d'autres risques, allaient donc pouvoir choisir entre deux systèmes pour acquitter le montant des droits de timbre.

Elles pouvaient, à leur volonté, ou suivre le droit commun anciennement établi, et user du papier timbré de dimension, ou se servir de la faculté qui leur était offerte de contracter un abonnement avec l'Etat pour l'acquittement des droits de timbre. Ce système nouveau présentait comme avantage, de diminuer les charges mises au compte des assurés, et les formalités incombant aux Compagnies, en retardant l'exigibilité du droit et en répartissant son acquittement sur un certain nombre d'échéances annuelles.

Mais, soit que le législateur n'ait pas eu confiance dans la valeur de ce nouveau mode de perception, soit qu'il eut peur de le voir manquer de faveur auprès du public, il prit soin d'offrir par l'article 38 la possibilité du désabonnement, et le retour pur et simple au droit commun en matière de timbre. Il fit, en outre, preuve de prévoyance en fixant le retour au timbre de dimension au taux de 0 fr. 35.

Cette loi de 1850 avait le rare mérite de disposer, non seulement pour l'avenir, mais encore pour le passé en décidant que les contrats souscrits antérieurement au 1er octobre 1850, seraient admis sous le bénéfice de l'abonnement tout en restant affranchis du droit de timbre précédemment établi par la loi de brumaire, an VII. Elle prévoyait même pour les conventions déjà réalisées, restant en dehors de la faculté d'abonnement, l'apposition d'un timbre uniforme de 0 fr. 35, quel que fut le format du papier employé. Cette disposition était des plus heureuse ; quand on songe que précédemment, le timbre n'étant pas obligatoire, les Compagnies avaient établi leurs contrats sur des feuilles de très grand format, et que le timbrage au format de dimension eut été très onéreux pour elles.

Les Compagnies assurances incendie et grêle pouvaient donc s'abonner, si elles le désiraient, au moyen d'un versement annuel de 0.02 0/000 sur le montant des capi-

taux qu'elles couvraient ; et les Compagnies assurances vie pouvaient user de la même faculté, en versant à l'Etat une somme de 2 % calculée sur le montant des versements qu'elles avaient reçus. Moyennant ces versements elles recevaient l'apposition du timbre, quel que fut le nombre et la dimension des feuilles employées.

Ces taux d'abonnement ne furent pas, comme bien l'on pense, évalués d'une façon empirique. M. le Rapporteur de la loi de 1850 prend soin de nous prévenir qu'ils représentent, calculés sur l'ensemble de toutes les assurances d'une Compagnie, à peu près le chiffre auquel s'élevait en moyenne le droit de timbre sur tous les actes d'assurances de l'année (Duvergier, Collection complète des lois, 1850).

Les Compagnies à primes fixes incendie profitèrent de l'avantage qui leur était offert, et s'abonnèrent en grand nombre au lendemain de 1850. Elles restèrent même fidèles à l'abonnement malgré les augmentations successives apportées au taux de 0.02 0/000 par les lois du 2 juillet 1862, 23 août 1871 et 30 mars 1872, et ainsi fixé 0.05 0/000.

Art. 3. — « Les décimes ajoutés au principal du droit de timbre de toute nature par l'article 2 de la loi du 23 août 1871 sont applicables aux taxes d'abonnement exigibles depuis la mise à exécution de cette loi quelle que soit d'ailleurs l'époque à laquelle l'abonnement ait été contracté ». (Texte art. 3, loi du 30 mars 1871).

Elles y trouvaient, en réalité, leur avantage, par l'économie réalisée sur les feuilles timbrées, perdues ou maculées par leurs agents et, par celles écrites que les assurés refusaient de signer.

Les Mutuelles, au contraire, conservèrent l'ancien système. Du fait qu'elles ne mentionnaient pas en tête de chaque police leurs conditions générales, elles employaient une quantité bien plus restreinte de papier

timbré, et l'économie que leur procurait l'abonnement était de ce fait, moins appréciable.

L'abonnement couvre-t-il tous les actes d'assurance ?

La loi de 1850 semble formelle et ne prévoit comme bénéficiant de l'abonnement que les polices d'assurance et certains avenants ; ces dispositions ne peuvent donc être étendues aux écrits ou avenants qui ne sont pas nommément désignés. Cette intention du législateur semble découler des bases qu'il a adoptées pour la perception du nouvel impôt. C'est ainsi qu'il apparaît dans sa pensée n'avoir d'autre but que de recouvrer l'impôt applicable aux actes constatant le montant des sommes indiquées dans les polices et avenants, qui les prolongent et les augmentent ; il n'y aurait donc pas lieu d'admettre sous le bénéfice de l'abonnement, les conventions ultérieures réduisant le montant de l'assurance ou le changement des dispositions des clauses, quant au lieu, la personne ou l'objet garanti. Cependant au début aucune distinction ne fut faite entre ces différentes sortes d'actes et il en fut ainsi jusqu'en 1876. A cette époque, le fisc interprétant dans un sens restrictif l'application de la loi de 1850, ne voulut pas faire profiter de l'abonnement les avenants dits d'ordre, et déclara qu'ils étaient passibles du droit ordinaire de timbre. Les Compagnies étaient, de la sorte, soumises tout à la fois aux frais du timbre et aux frais d'abonnement suivant le cas (1).

Le fisc commettait une erreur (2) en soutenant cette théorie car il résultait dans des travaux préparatoires de la loi que des déclarations faites dans le rapport de M. E. Leroux (Duvergier, Collection des lois, loi de 1850,

(1) Un avenant d'ordre est celui qui ne constate que des changements n'influant ni sur les capitaux ni sur les primes, comme les mutations de propriétés, changement de nom du titulaire, changements survenus dans le risque.

(2) Et ceci est d'autant plus réel que l'administration de l'enregistrement avait dans sa solution du 8 Mai 1866 déclaré que d'une manière générale pour qu'un acte fut couvert par l'abonnement il suffirait :

1° Qu'il soit passé entre l'assureur et l'assuré ;

2° Avoir pour objet la modification ou la résiliation amiable d'un contrat.

p. 327) dont nous extrayons ce passage : « Que tous les actes connus sous le nom d'avenants, qui auraient pour but de constater le transfert des objets assurés, d'un lieu dans un autre, le changement dans la disposition, seraient affranchis du droit de timbre ». Aussi devant cette intransigeance fiscale qui s'appuyait sur deux arrêts de la Cour de Cassation, le premier en date du 2 août 1873 (Dalloz, 1875-5, p. 435) et le second en date du 4 février 1879 (Dalloz, 1879, p. 363), les Compagnies usant de la faculté que leur donnait l'article 38, se désabonnèrent et revinrent à l'usage du timbre de dimension, qui était pour elles en définitive beaucoup moins onéreux ; la loi de 1850 n'ayant pas crû bon de déterminer le format du papier qui devait être employé. Cette loi perdait ainsi la plus grande partie de son importance en matière incendie.

Les assurances vie admises également par l'article 37 à un droit d'abonnement de 2 francs par 1.000 francs du total des versements faits chaque année aux assureurs, continuèrent pour la plupart à user du timbre de dimension trouvant l'abonnement plus onéreux pour elles.

Les assurances grêles, plus nombreuses il est vrai, puisqu'on ne comptait avant cette époque qu'une Société mutuelle pratiquant cette assurance, s'abonnèrent.

Enfin dès 1860, comme on ne comprenait pas pourquoi la loi de 1850 avait fait une différence entre les assurances grêles et les risques agricoles, il fut admis par la loi du 9 mai 1860 que ces dernières pourraient également profiter de la faculté d'abonnement prévu par l'article 37 de la loi de 1850.

Loi du 9 mai 1860

Article unique. — Les Sociétés ou Compagnies et tous autres assureurs contre la mortalité des bestiaux, contre la gelée, les inondations et autres risques agricoles pourront s'affranchir des obligations imposées par l'article 33

de la loi du 5 juin 1850, en contractant avec l'Etat un actionnement annuel à raison de deux centimes par mille francs au total des sommes assurées d'après les polices ou contrats en cours d'exécution.

L'abonnement de l'année courante se calculera sur le chiffre total des opérations de l'année précédente.

Loi de 1884

Emu de voir les Compagnies incendie se désabonner, et revenir au droit commun, le Ministre des finances qui avait compris tout l'avantage que pouvait procurer au fisc ce principe de l'abonnement, voulut faire modifier l'article 37 de la loi du 5 juin 1850 et faire déclarer que l'abonnement, de facultatif qu'il était, devenait obligatoire.

Dès 1879, M. Léon Say présenta à la Chambre un projet de loi dans ce sens. Confié à une commission, ce projet fut examiné de très près, puis rejeté à cause des objections graves qu'il soulevait.

Malgré cet échec, il fut repris en 1884 et incorporé au dernier moment à la loi sur le budget de 1885. Ce ne fut pas sans discussion (1) que cette loi du 29 décembre 1884 (alinéa 1) fut adoptée.

Le premier reproche qui lui était fait, était celui d'établir une importante dérogation aux principes fondamentaux de l'impôt du timbre, posés par l'article 3 de la loi de brumaire an VII. Cet article déclarait, en effet, que le timbre proportionnel ne devait s'appliquer qu'aux billets, obligations et effets négociables, et passait sous silence les contrats.

M. Wilson, député, dans un intéressant discours, déclara que ce remaniement de taxe n'était pas autre chose qu'un impôt nouveau frappant certains contribuables qui n'étaient pas atteints jusqu'ici. « Vous créez, « déclara-t-il, tellement bien un impôt nouveau que vous « substituez à un droit de consommation sur le papier

(1) Au regard des assurances incendie seulement, car les assurances vie ne soulevèrent aucun motif de discussion.

« timbré qui sert à faire les polices, un droit sur le « capital » (Journal officiel, p. 1649).

Mais le rapporteur de ce projet de loi donna, sur le principe de l'abonnement obligatoire, une explication toute autre, et soutint que le but poursuivi était celui d'empêcher la fraude et l'emploi des polices minutées.

« Nous voulons, dit-il, rendre impossible aux Compa-« gnies l'emploi, sur les polices, d'une écriture micros-« copique qui, tout en rendant le contrat illisible pour « l'assuré, a l'inconvénient de faire perdre au trésor, « une somme de 800.000 francs » (Journal officiel, 27 mars 1885, p. 1880).

Un autre reproche adressé à cette loi était celui d'établir une différence entre les assurés des Mutuelles et ceux des Compagnies à prime fixe ; de créer ainsi une classe de privilégiés que la loi de 1850 n'avait pas pensé à établir, et dont ne parlait pas non plus la loi de 1871.

Les assurés des Mutuelles allaient en effet être imposés à raison de 3 centimes du mille et les assurés des Compagnies à prime fixe supporteraient un centime de surtaxe.

Le Législateur essaya de justifier cette différence d'imposition par un argument tiré du rapport de M. Léon Say en 1879. « Les Mutuelles, disait cet économiste distingué, employant moins de papier que les Compagnies, payaient précédemment un impôt moins lourd ; l'abonnement portant non plus sur la quantité de papier employé, mais sur le chiffre des capitaux assurés, les Mutuelles seraient de ce fait plus imposées ».

Il semblait donc juste, à première vue, de leur accorder par la nouvelle loi une situation spéciale afin de ne pas les grêver trop lourdement. M. Wilson établit même que cette faveur était encore insuffisante, et que, malgré tout les Mutuelles resteraient plus imposées que les Compagnies à « primes-fixes ». Ce député prouva, en effet, chiffres en main, que les Mutuelles seraient taxées à

raison de 15 °/₀ de leur recette, tandis que les Compagnies ne le seraient qu'à raison de 4 1/2 °/₀. Nous voyons tout de suite le sophisme de ce calcul qui oppose les cotisations et les primes, et qui base une différence de traitement sur une simple disposition de rédaction de contrat. D'ailleurs un autre député, M. Corentin Guyo, s'élevant contre cette inégalité de traitement entre les divers assurés, déclara, ce qui peut paraître paradoxal, que les Mutuelles étaient ordinairement les assureurs de riches propriétaires ; assureurs d'immeubles bien construits, payant de ce fait de petites primes, qu'elles ne garantissaient jamais les chaumières et les industriels aux risques dangereux, qu'ayant ainsi perdu leur caractère démocratique, elles n'avaient droit à aucun égard de la part du législateur.

Malgré cette observation, l'article 8 de cette loi de 1884 dont le texte suit, remplaça les articles de la loi de 1850, et fit de l'abonnement facultatif, un abonnement obligatoire.

Loi du 29 décembre 1884
Portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1885

Art. 8. — Le droit de timbre établi par les lois en vigueur sur les contrats d'assurances, ainsi que sur tous les actes ayant exclusivement pour objet la formation, la modification ou la résiliation amiable de ces contrats, sera acquitté par les Sociétés, Compagnies d'assurances et tous autres assureurs contre l'incendie et sur la vie, selon le mode réglé par le § 1, 2 et 3 de l'article 37 de la loi du 5 juin 1850.

La taxe annuelle est fixée, décimes compris, à 4 centimes par mille francs du total des sommes assurées contre l'incendie pour les assurances à prime, et à 3 centimes par mille francs pour les assurances mutuelles.

La présente loi sera appliquée, à partir de sa promulgation au contrat d'assurances mutuelles contre l'incendie

souscrit depuis plus de 5 ans, ainsi qu'en tous les contrats en cours rédigés sur papier frappé du timbre d'abonnement et pour lesquels les assurés ont continué, après le désabonnement à payer la taxe annuelle aux assureurs.

Toutefois, il sera tenu compte aux assureurs qui ont acquitté le droit au comptant sur les clauses de tacite reconduction et sur les polices en cours, conformément aux articles 33 et 38 de la loi du 5 juin 1850, de la partie de ces droits qui excède le montant de la taxe annuelle par eux perçue après le désabonnement.

Les actes de réassurance ne sont point assujettis à la taxe annuelle, lorsque cette taxe est payée par l'assureur primitif.

La perception du droit de timbre d'abonnement, établi par l'art. 37 de la loi du 5 juin 1850 et par le présent article aura lieu dans les délais et suivant les formes déterminées par les art. 5, 6, 7, 8 et 10 du règlement d'administration publique du 25 nov. 1871.

A défaut de paiement dans les délais ci-dessus, l'amende édictée par l'art. 10 de la loi du 23 juin 1857 sera exigible.

L'avis de l'acquittement du droit inséré au Journal officiel équivaudra à l'apposition du timbre pour les actes spécifiés au présent article.

Nous remarquons dans cette loi, qui s'est occupée plus spécialement des assurances incendie, trois modifications essentielles :

La première est qu'il ne peut plus exister d'équivoque concernant les avenants. Ils sont compris sous le bénéfice de l'abonnement, qu'ils aient pour objet la modification, la réduction ou l'augmentation du contrat primitif.

Que l'abonnement étant obligatoire, il n'est plus possible de réaliser une économie de papier par l'emploi de la clause dite de tacite reconduction.

Qu'enfin, l'apposition du timbre sur les polices est supprimé.

Cette formalité n'avait en effet plus aucune raison d'exister puisque aux yeux du fisc, ce n'est plus le contrat lui-même qui l'occupe, mais le chiffre des capitaux déclarés et garantis. Il devenait superflu de viser au timbre chaque police et avenant séparément, du moment que les Compagnies devaient les répertorier, et que le fisc pouvait vérifier les répertoires les contenant. Cette loi de 1884 n'a rien ajouté de spécial concernant les assurances vie, elle a simplement rendu pour celles-ci l'abonnement obligatoire en confirmant le taux de 2 % sur les versements effectués.

Rentes Viagères.

Nous ajouterons que quelques années plus tard, ce principe de l'abonnement fut étendu au paiement des droits dus pour la constitution de rentes viagères, par la loi du 13 avril 1898, art. 16.

Antérieurement à cette loi les Compagnies vie prétendaient que les rentes viagères n'étaient pas soumises à l'art. 8 de la loi de 1884 ; l'administration soutenait au contraire que cet art. 8 atteignant les contrats relatifs aux assurances vie frappait par voie de conséquence la constitution de rentes viagères qui était des assurances de même ordre ; et elle invoquait à l'appui de son opinion les travaux préparatoires des lois du 5 juin 1850 et du 29 décembre 1884, qui indiquaient que la taxe devait être perçue sur toutes les sommes encaissées par les compagnies d'assurances sur la vie, sans distinction entre les diverses opérations qu'elles pratiquaient.

Elle invoquait encore, dans le même sens, le fait que les écritures des assureurs englobent les contrats de rentes viagères dans les assurances sur la vie.

Enfin, disait-elle, le texte de l'article 37 de la loi du 30 juin 1850 est formel, et indique que la taxe frappe le

total des versements faits chaque année aux compagnies et assureurs.

Cette interprétation de l'art. 8 de la loi de 1884 fut cependant repoussée par trois arrêts successifs de la Cour de Cassation, dont un en date du 25 mai 1891 (D. P. 1892 - I - 21) qui prétend qu'on ne peut pas par analogie, en étendre les dispositions aux constitutions de rentes viagères.

Il apparait pourtant clairement, dans les travaux de la loi de 1850-1884, que ces deux branches d'assurance sont placées sur le même rang et appartiennent à la même catégorie de contrats. La loi de 1898, en donnant raison à l'administration contre la Cour de Cassation, semble très rationnelle et très juste ; on comprend aisément que les contrats rentes viagères soient soumis à une taxe identique à celle qui frappe les assurances vie.

On évaluait en 1884 que cette extension de l'art. 8 donnerait à l'Etat environ 320.000 francs d'impôts.

Art. 16. — Loi du 13 avril 1898 :

L'abonnement que l'art. 8 de la loi du 29 décembre 1884 a rendu obligatoire pour le paiement des droits de timbre applicables aux contrats d'assurances est étendu aux contrats de rentes viagères passés par les Sociétés et Compagnies d'assurances et tous autres assureurs sur la vie. Les dispositions de l'art. 35 de la loi du 5 juin 1850 s'appliqueront aux contrats de rentes viagères énoncés au § 1 du présent article.

Sont déduits pour le calcul de la taxe d'abonnement représentative du droit de timbre institué par les lois du 5 juin 1850 et 29 décembre 1884 les sommes reçues par les compagnies d'assurances sur la vie dans les agences établies à l'étranger pour les assurances et autres contrats viagers souscrits dans les dites agences par les personnes domiciliées à l'étranger.

CHAPITRE II

DEUXIÈME PARTIE

De l'Abonnement au Timbre.

Nous croyons pouvoir attribuer, sans en être bien certains, la paternité du principe d'abonnement (1) à M. Jules Roche, rapporteur du projet de loi de 1850. L'abonnement avait, dans son esprit, comme première utilité, de favoriser la création et le développement des Sociétés de commerce, de finances et d'industrie, en ne les obligeant pas à verser, dès leur naissance, sous forme d'impôt à l'Etat, une part du capital souscrit et à se constituer ainsi « en perte », mais en leur permettant au contraire de s'acquitter peu à peu du dit impôt par des annuités, calculées à tant pour cent, sur le montant de leur capital social.

« C'était donc un contrat passé entre l'Etat et certains assujettis pour le paiement des droits de timbre au moyen d'une taxe annuelle établie à forfait. » (Fusier Herman, Répertoire général et alphabétique du droit français, tome I, au mot « abonnement »).

L'idée dominante de cette nouvelle perception du timbre avait, sans aucun doute, pour but d'alléger la situation fiscale de certains redevables, mais son extension aux polices d'assurances terrestres avait eu un tout autre objet et une toute autre conséquence.

« L'abonnement en assurance, disait M. Aubertin député, dans une séance à la Chambre, c'est la repré-

(1) Abonnement. Voir Garnier, répertoire de l'enregistrement, tome I, p. 783.

sentation par annuités du droit de timbre de dimension, que les Compagnies devaient payer au moment où se souscrivent tous les contrats d'assurances. » (Duvergier, Collection complète des lois).

Le forfait ne vise donc plus ici l'établissement et la constitution d'une société, mais les rapports et les obligations qui naissent entre assureurs et assurés à l'occasion de la garantie cédée ; il représente les droits de timbre, qui auraient pu être exigés, pour la confection de l'acte qui lie les parties entre elles.

L'abonnement nous apparaît dans ses grandes lignes, telles que les a posées la loi du 5 juin 1850, comme instituant les assureurs collecteurs de l'impôt. Ils deviennent les intermédiaires, les percepteurs de l'Etat ; l'impôt du timbre rentre désormais net de tous frais d'encaissement, et même si des erreurs se produisent, si les assurés tentent de frauder, seules les Compagnies et Sociétés sont responsables de ces fraudes. L'Etat est à l'abri de toutes inquiétudes, il n'a qu'à faire surveiller par ses préposés, les assureurs qui sont devenus ses encaisseurs.

L'assuré a comme avantage de ne pas débourser la première année le montant intégral de la taxe, mais de le voir réparti sur la durée de son contrat. Il peut en outre faire subir au dit contrat toutes les modifications que bon lui semblera, sans avoir de nouvelles formalités de timbre à remplir. S'il réduit le montant de sa police, son imposition s'en trouvera automatiquement et proportionnellement diminuée ; si au contraire il l'augmente, il ne paiera que sur le prorata d'augmentation.

La faculté d'abonnement doit être considérée comme une mesure d'exception, aussi ne fut-elle pas accordée à toute espèce d'assurances. Toutefois, nous avons vu que les compagnies garantissant les risques incendie et les assurances vie et grêle, furent les premières à en bénéficier, et que dès 1860 le principe en fut étendu aux

assurances contre les inondations, les risques agricoles et la mortalité du bétail. Mais encore convient-il de remarquer que le principe de l'abonnement, posé en 1850, ne reçut son entier développement et son plein effet que de nombreuses années plus tard. La loi de 1884 eut en effet, outre le mérite de déclarer l'abonnement obligatoire pour les assurances incendie et vie, celui d'en compléter le mécanisme et le fonctionnement. Elle se servit, pour y parvenir, du décret du 25 novembre 1871 portant règlement sur la perception de la taxe d'enregistrement, étudiée par la loi du 23 août 1871. Sous l'influence de ce système, toute société ou compagnie inscrite au Journal officiel, fut *ipso facto*, déclarée collecteur de l'impôt du timbre à raison de 4 francs pour mille, sur les capitaux assurés par les compagnies à prime fixe, et à celui de 3 francs pour mille sur ceux garantis par les Mutuelles.

Quant aux Caisses départementales, administrées gratuitement, elles gardèrent le taux de 1 pour mille, sur les collectes de l'année que leur avait imposées la loi de 1850. La loi de 1884 étant muette à leur égard, elles eussent été fondées à se demander si elles étaient réellement astreintes au régime de l'abonnement obligatoire. Il semble que le doute ne puisse subsister un instant si on invoque, par analogie, l'arrêt de la Cour de Cassation du 11 février 1884 (Fusier-Herman, 1886 - 1 - 113) qui déclare au sujet des droits de l'Enregistrement, que les dispositions de la loi de 1871 sont applicables aux caisses départementales, malgré le silence du texte.

Il n'y a pas, dans les opérations faites par les caisses départementales, de capital préalablement déterminé, l'indemnité revenant en cas de sinistre aux sociétaires n'est fixée en aucune façon, mais laissée au gré du conseil d'administration, et est en rapport avec les fonds en caisse de la société. La somme garantie n'étant pas indiquée, le législateur a donc été obligé de changer l'assiette de l'impôt et de prendre l'ensemble des coti-

sations comme base de la taxe à percevoir. Moyennant l'acquittement de ces droits, toutes polices réalisées, par les Compagnies ou Sociétés Mutuelles, furent considérées comme ayant subi la formalité du timbre, et ce, sans qu'il fut nécessaire d'apposer aucun visa ou vignette. Mais comme cette loi avait le mérite de comprendre, sous le bénéfice de l'abonnement, tous les actes susceptibles de modifier les contrats, et dénommés « avenants », il ne resta donc plus comme soumis au droit commun, en matière d'assurance, que les nominations d'experts, les quittances, les procès-verbaux d'expertises et de sinistres.

Mais que décider pour les doubles et les duplicata de polices ? La loi de 1850, dans l'art. 38, déclare que la police se trouve frappée d'un droit de timbre, sans déterminer le nombre de doubles ; il est évident que le mot « double » doit être pris ici dans le sens de l'art. 1325 du Code civil et que tous les doubles, quel qu'en soit le nombre, se trouvent couverts par l'abonnement (Instr. Enreg. 2708) (1).

Il a été en outre jugé, conformément aux principes que les copies ou duplicata de polices délivrés ultérieurement à la rédaction du contrat original, ne sont pas couverts par la taxe d'abonnement, mais strictement soumis au droit de timbre de dimension (Cour de Cassation, 8 nov. 1876 - 1877 - 1 - 167).

Les Compagnies étant les collecteurs de l'impôt, le perçoivent en même temps que les primes qui leur sont dûes, l'encaisseur opère à la fois pour le compte de l'Etat et pour le compte de la Compagnie. Cependant, certaines d'entre elles perçoivent pour couvrir les frais que leur occasionne cette comptabilité supplémentaire,

(1) Les actes sous seing privé qui contiennent des conventions synallagmatiques ne sont valables qu'autant qu'ils ont été faits en autant d'originaux qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct. Il suffit d'un original pour toutes les personnes ayant le même intérêt. Chaque original doit contenir la mention du nombre des originaux qui ont été faits..... (Art. 1325 C. C.).

une redevance de 0 fr. 50 qu'elles dénomment « frais de répertoire ».

Le montant de la taxe se calcule sur l'intégralité des capitaux, cotisations ou contributions constatées dans les écritures des Compagnies, Sociétés ou assureurs, qui sont tenus d'avoir sur leurs livres des comptes spéciaux se rapportant à chaque genre d'opération pratiquée.

Le fait de prendre le capital comme assiette d'un impôt sur le contrat d'assurance semble donner à cette taxe le caractère d'un impôt foncier, c'est-à-dire d'un impôt direct et non plus celui d'un droit prélevé sur le contrat en lui-même. On peut objecter que si l'assuré est un locataire ou un fermier stipulant une garantie en vertu des articles 17 et 33 pour couvrir les locaux dont il a la simple jouissance, il paiera ainsi un impôt sur un capital dont il n'est pas le propriétaire ce qui peut, à juste titre, nous étonner. Il ne faut donc pas s'arrêter à cette théorie ; l'impôt du timbre reste bien un impôt indirect par ce fait qu'il n'atteint pas les capitaux en eux-mêmes, mais dans leurs mouvements et leurs déplacements et à l'occasion du contrat dont ils font l'objet.

Le calcul de la somme totale exigible, ne se fait plus, comme le stipulait la loi de 1850, sur les opérations de l'année précédente, mais sur celles de l'année courante, que la taxe soit assise sur les capitaux ou sur les cotisations. (Mutuelles et caisses départementales).

Par le mot « opération » il faut entendre le profit que les Compagnies firent du contrat, la prime étant le signal de l'opération ; mais comme les primes viennent à échéance à toute époque de l'année suivant la date de souscription des contrats, la taxe est versée au Trésor par trimestre, et correspond aux encaissements trimestriels des Compagnies.

Les versements ont donc lieu tous les trimestres, et doivent être effectués dans les dix premiers jours du mois ; passé ce délai, les assureurs deviennent passibles d'une amende.

Les Mutuelles, dont les cotisations sont, d'après les statuts, exigibles par avance le 1er février de chaque année, ne sont pas pour autant tenues de verser la redevance globale de l'impôt dans le premier trimestre (article 6), elles la versent par quart, chaque trois mois.

Enfin, pour pouvoir opérer la liquidation générale de l'exercice, l'impôt du timbre est soumis chaque année à la date du 31 mai, en vertu de l'article 7 du règlement d'administration publique en date du 25 novembre 1871 sur l'enregistrement, à une balance entre les sommes versées trimestriellement par les Compagnies et celles effectivement dûes par elles. Si un solde se trouve établi en leur faveur, elles ne le touchent pas, mais il est imputé en leur compte, sur l'exercice suivant. Dans le cas contraire, elles versent immédiatement le surplus revenant à l'Etat.

Pour permettre un contrôle efficace, et déjouer les fraudes, les assureurs sont tenus de remettre à l'appui de leurs versements trimestriels :

1° Un état indiquant les capitaux provenant des souscriptions nouvelles dans le trimestre en cours ;

2° Le montant des capitaux assurés provenant des exercices antérieurs ;

3° Un état des déductions à opérer en vertu de la loi du 31 décembre 1876 ; et de la loi de 1884, visant les capitaux cédés aux Compagnies de réassurances ;

4° Le montant total des capitaux assujettis à la taxe (article 8, décret de 1871) (1).

Revenant sur les déductions à opérer, en vertu de la loi de 1876, nous ferons remarquer qu'elles ont pour but de dégrêver de la taxe du timbre et de l'enregistrement, les capitaux des polices passées en pays étranger, ayant exclusivement pour objet des meubles, des immeubles

(1) Nous ferons une étude sommaire de ce décret du chapitre de l'enregistrement.

ou des valeurs situés dans ces pays. (Instr. gén. adm. enregist. § 2708-4).

Ces polices ne sont soumises, en cas d'usage en France, qu'à un droit au comptant. En revanche, les polices rédigées en France, ayant pour objet des biens situés à l'étranger, restent soumises aux articles 33-37 de la loi de 1850 et à l'article 8 de la loi de 1884.

Quant aux capitaux cédés à d'autres Compagnies par les contrats de réassurances, on comprend aisément, comme l'avait demandé M. Sauteyras, en 1850 (1), qu'ils ne fussent pas soumis une deuxième fois aux droits de timbre, l'assureur cédant ayant déjà acquitté une fois ce droit. Cette déduction n'est que l'application du principe *non bis in idem*, c'est le même capital, la même prime qui se présente à nouveau sous forme de réassurance ; ils ne peuvent donc être assujettis une seconde fois.

Un autre cas de déduction est à envisager.

L'Etat perçoit sur tous les contrats souscrits un impôt de 4°/₀ sur les capitaux garantis ; mais il peut arriver qu'un contrat déja signé soit ensuite reconnu sans valeur, ou que sa durée prévue pour un nombre d'années donné soit résiliée avant l'arrivée du terme, soit par disparition du risque, par vente, par modification, par la mort ou l'indigence de l'assuré, et ne donne plus droit de ce fait à aucune perception au profit des Compagnies.

On conçoit que dans ce cas l'Etat ne perçoive pas de droit de timbre (Instr. génér. de l'enregistrement 2708). Cette décision qui est contraire au principe que toute assurance annulée après avoir donné lieu à une perception au profit des Compagnies, n'est pas susceptible de distraction, ne fut admise pour les assurances incendie qu'après la décision de la Cour de Cassation de 1903.

Nous allons rappeler en quelques mots l'historique de ce procès fameux.

(1) Voir Duvergier. Collection complète des lois, loi de 1850.

Le fisc qui avait admis, sans difficulté, le principe de la défalcation depuis un demi-siècle des polices annulées pour insolvabilité de l'assuré, ou disparition du risque, ou encore celle des polices résiliées après sinistre, refusa d'étendre cette solution aux polices venues à expiration et décida, en 1893, de réclamer à une Compagnie d'assurances les sommes qu'elle n'avait pas versées sur les polices annulées en cours de l'exercice. Il prétendait qu'une police souscrite, par exemple, le 30 janvier 1900 devait payer pour l'année 1900 et pour l'année 1901, puisqu'elle courait sur ces deux années, sa validité ne fut-elle que d'un mois en 1901.

Le point était évidemment très intéressant à fixer, beaucoup de polices d'une durée d'un an chevauchant souvent sur 2 années paieraient de ce fait 2 fois le timbre.

Malgré le peu de logique de cette interprétation qui aboutissait à faire verser onze annuités sur une police d'une durée de 10 ans, le fisc eut gain de cause devant le tribunal de la Seine le 4 déc. 1897 (Journal des assurances 1898, p. 241).

Mais portant la discussion devant la Cour suprême, ce jugement fut réformé par un arrêt de cette Cour en date du 26 mai 1903 qui déclara que l'impôt du timbre assimilable à l'impôt sur l'enregistrement devait être acquitté non pas d'après les années du calendrier mais suivant le nombre d'années exactes inscrites au contrat (1).

(1) CASSATION, 26 mai 1903 (Arrêt).

L'article 8 de la loi du 29 décembre 1884 qui rend obligatoire pour les sociétés et compagnies d'assurances et tous autres assureurs contre l'incendie et sur la vie l'abonnement au timbre établi par l'art. 37 de la loi du 5 juin 1850 stipulant que la perception de cette taxe aura lieu dans les délais et suivant les formes déterminées par les art. 5, 6, 7, 8, 10 du règlement d'administration public du 25 novembre 1871 relatif au calcul de la taxe d'enregistrement édictée par l'art. 6 de la loi du 23 août 1871, une telle référence révèle la volonté du législateur d'étendre au droit de timbre d'abonnement, bien qu'il se calcule non sur les primes mais sur la totalité des sommes assurées, les règles de perception de la susdite taxe d'enregistrement (loi du 5 juin 1850, art. 37 — décret du 25 novembre 1871, art. 5, 6, 7, 8, 10, — loi du 29 décemb. 1884, art. 8).

En conséquence la taxe d'abonnement au timbre n'est due que d'après la

Colonies. — Pays de Protectorat.

Nous devons compléter cette étude, en étudiant le principe du timbre par abonnement dans les colonies et dans les pays de protectorat. Pour ces derniers, il n'y a aucun doute à avoir ; ils sont considérés comme pays étrangers et de fait soumis à la loi du 31 déc. 1876.

Pour nos colonies, le principe est plus compliqué. Deux cas doivent être envisagés.

Le premier est que la police a été souscrite à la colonie et qu'elle a été ensuite ratifiée en France.

Elle est alors soumise au tarif colonial.

---

durée exacte du contrat d'assurance et n'est pas exigible sur une police qui, ayant pris fin au cours de l'exercice imposable, n'a pas donné lieu au paiement d'une prime durant cet exercice.

La taxe d'abonnement au timbre due sur les polices d'assurance n'est soumise ni à la prescription quinquennale établie par l'art. 2277 C. C., ni à la prescription biennale spéciale au droit d'enregistrement (C. C. 2277 L. 22 frimaire an VII, art. 61 - 5 juin 1850, art. 37 - 29 décembre 1884, art. 8)

ARRÊT :

La Cour sur le premier moyen, Vu les art. 8, § 1 et 61 de la loi du 29 décemb. 1884 et 5 n° 3 du décret réglementaire du 25 nov. 1871, Attendu que l'art. 8 de la loi du 29 décembre 1884 en rendant obligatoire pour les sociétés, compagnies d'assurance et tous autres assureurs contre l'incendie et sur la vie l'abonnement au timbre établi par l'art. 37 de la loi du 5 juin 1850 stipule que la perception de cette taxe aura lieu dans les délais et suivant les formes déterminées par les art. 5, 6, 7, 8, 10, du règlement d'ad. pub du 25 nov. 1871. — Attendu que l'art. 5 de ce règl. prescrit, pour la taxe d'enregistrement édictée par l'art. 6 de la loi du 23 août 1871 sur les assurances contre l'incendie, la déduction des primes, cotisations, contributions, que les sociétés ou assureurs justifieraient n'avoir pas recouvrés par suite de la résilialion ou de l'annulation des contrats.

Attendu que la référence de l'att. 8 de la loi du 29 déc. 1884 au règlement précité révèle clairement la pensée du législateur et sa volonté d'étendre au droit de timbre d'abonnement ; bien qu'il se calcule non sur les primes, mais sur la totalité des sommes assurées, les règles de perception de la susdite taxe d'enregistrement, qu'en conséquence la taxe d'abonnement au timbre n'est due que d'après la durée exacte du contrat d'assurance et n'est pas exigible sur une police qui ayant pris fin en cours de l'exercice imposable n'a pas donné lieu au paiement d'une prime durant cet exercice ; — Attendu en fait, que l'Adm. de l'Enreg. a signifié le 8 juin 1895 à la Comp. d'Ass. gén. contre l'incendie une contrainte pour le paiement de la somme de 621.302 fr. 75, montant de droits complémentaires applicables aux sommes déduites par la compagnie pendant la période écoulée de 1885 à 1893 sur les capitaux assurés par des polices qui avaient pris fin au cours de l'année imposable sans avoir donné lieu au versement d'une prime durant cette année. — Attendu qu'en validant la contrainte décernée pour les recouvrements des dits droits complémentaires, le jugement attaqué a violé les articles ci-dessus visés, sans qu'il soit besoin de statuer sur le deuxième moyen. Casse..... renvoi devant le T. C. de Versailles.

Au contraire, si l'une des signatures a été donnée en France et l'autre à la colonie, le lieu où a été donnée la dernière signature détermine et soumet le contrat au régime en vigueur à cet endroit (Maguero, p. 435, Traité alphabétique des droits d'enregistrement et de timbre).

Il est bien entendu que l'Algérie considérée comme étant un département français, subit les règles appliquées dans la métropole.

Dans le cas contraire où une Compagnie étrangère fait des opérations en France, ce qui existe pour un assez grand nombre de compagnies anglaises, la loi de 1884 ne les a pas oubliées. Elle les soumet par l'art. 10 du règlement d'administration du 25 nov. 1871 à l'abonnement obligatoire, comme les compagnies françaises. Aussi avant toute opération ou déclaration, ces compagnies étrangères doivent faire agréer par l'administration de l'enregistrement un représentant français responsable des droits qu'elles peuvent percevoir.

Enfin avec le principe de l'abonnement obligatoire, l'Etat avait eu le besoin d'augmenter les moyens d'investigation que mettait à sa disposition l'art. 35 de la loi de 1850 et nous pouvons constater que ce droit d'investigation a été considérablement étendu par l'art. 7 de la loi du 21 juin 1875 qui augmenta ses droits de contrôle et obligea à communiquer aux agents de l'Enregistrement les polices et autres documents énumérés dans l'art. 22 de la loi du 23 août 1871 : ces communications pour les assurances vie et incendie peuvent être exigées non seulement au siège de la compagnie mais également dans les agences. Tout refus de communication est punissable d'une amende de 1.000 à 50.000 francs quelle que soit la nature de la pièce réclamée, fut-elle ou non soumise à la formalité du timbre, la compagnie n'a pas à discuter le but et le motif de la demande et ne peut en aucun cas se récuser (Garnier, Répertoire per. 6846).

Les textes de ces deux lois du 23 août 1871 et 2 juin

1875 conçus dans les termes les plus généraux et de façon à embrasser tous les documents qu'il peut être utile de consulter dans l'intérêt du Trésor, furent précisés par un arrêt de la Cour de cassation ainsi conçu : « On ne saurait ni introduire une distinction entre les actes soumis au timbre, ni admettre que les parties auraient le droit de subordonner la représentation des pièces à la recherche du but poursuivi par la régie, ou à l'utilité qu'elle pourrait retirer de la communication réclamée » (Cassation, reg. 7 nov. 1901, Sirey 1902, p. 138).

Ce droit d'investigation s'applique même au registre des délibérations du conseil d'administration (Cassation, reg. 21 mars 1906, Sirey 1907-1-48).

Et ce droit de communication comporte également celui de prendre copie des documents que les préposés de la régie se font présenter (Cassation, 27 mars 1901). La Cour de cassation interprète donc d'une façon extensible le droit de contrôle institué par les lois de 1871 et 1875. La situation ainsi faite aux Compagnies d'assurances est des plus défavorable ; le secret professionnel disparaît et même la simple discrétion commerciale.

Nous n'avons pas à nous étendre sur les assurances vie comme nous l'avons fait pour les assurances incendie. Elles n'ont pas donné lieu aux mêmes difficultés.

Les assurances accidents n'étant pas désignées dans la loi de 1850, comme pouvant bénéficier de l'abonnement, usèrent du timbre de dimension imposé par l'article 33. Nous expliquerons en faisant l'exposé de la loi de 1918, qui les déclara obligatoirement soumises à l'abonnement, comment une solution de l'Enregistrement du 17 mai 1870 les autorisait prématurément à s'abonner malgré le silence du texte législatif.

Les assurances grêle et risques agricoles que l'article 37 de la loi de 1850 et celle du 9 mai 1860 avaient admis au bénéfice de l'abonnement facultatif pouvaient, moyennant le versement annuel d'une somme propor-

tionnelle de 3 centimes par mille, sur les capitaux garantis, recevoir la formalité du droit de timbre.

Cet abonnement se calculait sur le chiffre total des opérations de l'année précédente. Que doit-on entendre par « opérations de l'année précédente » ? Ce sont, dit un arrêt, non seulement les polices qui ont pris naissance dans ladite année, mais encore celles transmises par l'exercice précédent puisqu'elles ont continué d'avoir cours (Cassation, 2 août 1853, Sirey 1853, p. 507, instr. gén. 1986-13). Il faut remarquer qu'il importe peu que le contrat ait duré toute l'année ou qu'il ait existé seulement à un moment quelconque de cette même année. Aussi lorsqu'un contrat d'assurance a commencé à produire son effet dans le courant d'une année, les capitaux de ce contrat doivent être compris en totalité dans la masse imposable et acquitter la taxe de l'année entière (Solution du 22 janvier 1885).

La taxe d'abonnement se liquide sur le total des sommes assurées d'après les polices en cours d'exécution.

Par sommes assurées, il faut entendre la valeur de l'objet assuré telle qu'elle est déterminée dans la police. Cette valeur constitue, en effet, le maximum de l'indemnité à payer par l'assurance en cas de sinistre, et ce, sans qu'il soit fait aucune déduction, la loi de 1850 n'en indiquant pas.

Nous retrouvons ici la même difficulté que celle signalée pour les polices incendie, à cheval sur deux années, et expirant au milieu d'une année. Régulièrement elles auraient dû payer une nouvelle taxe entière pour les 6 mois à courir sur la nouvelle année commencée. Mais une décision ministérielle en date du 31 décembre 1869, autorisa l'administration à ne pas insister pour obtenir paiement de la taxe des droits de timbre, portant sur les capitaux des contrats expirant dans l'année.

Le paiement de la taxe devait être effectué par

semestre, mais aucun délai n'était imparti, ni aucune pièce justificative indiquée, aussi n'avait-il été édicté aucune peine pour sanctionner le retard dans les versements, qui devaient être effectués au bureau de l'enregistrement du siège social.

Le désabonnement avait été prévu avons-nous dit, moyennant l'acquittement d'un droit de 0 fr. 35. Ce droit fut porté par les lois du 2 juillet 1862 et 23 août 1871 à 0 fr. 60. Les Compagnies n'usèrent pas d'ailleurs de cette faculté de retour au timbre de dimension.

Ceci explique pourquoi la loi de 1884, n'a pas pris la peine de déclarer pour ce genre d'assurances, la taxe de timbre soumise à l'abonnement obligatoire.

CHAPITRE III

PREMIÈRE PARTIE

Loi du 23 août 1871.

DEUXIÈME PARTIE

Décret du 25 Novembre 1871.

CHAPITRE III

PREMIÈRE PARTIE

Loi du 23 juin 1871

Jusqu'en 1871, tous les contrats d'assurances, quel qu'en fut l'objet étaient soumis aux droits d'enregistrement édictés par la loi de frimaire an VII. Cependant nous avons vu en étudiant cette loi, qu'en raison du manque de délai et de l'absence de pénalités, cette formalité était rarement demandée, aussi restait-elle à peu près sans effet.

Au lendemain de la grande guerre de 1870, l'état des finances françaises était tel, qu'il fallait, de toute urgence, procurer au Trésor les sommes énormes dont il avait besoin pour payer d'une part, les dettes laissées par l'ancien régime, et d'autre part les frais de guerre et la lourde indemnité imposée par le traité de Francfort.

On vit alors des financiers adroits, présenter de nombreux projets d'impôts nouveaux (1). Mais aucun de ces projets ne tenta le gouvernement qui estimait plus prudent de s'adresser aux anciens impôts, déjà existants et dont il connaissait le rendement ; aussi s'adressa-t-il, notamment, aux taxes d'enregistrement. Il estimait avec raison qu'elles n'avaient pas donné, jusqu'à présent, tout ce qu'il était possible de tirer d'elles : il pensait pouvoir leur demander au moins 80 millions, et dans ce chiffre,

(1) M. Mathieu-Bodet (les Finances françaises de 1870 à 1878) nous déclare qu'à cette époque « de nombreux projets d'impôts furent déposés, mais l'Etat les rejetant tous préféra garder le système général des impositions appliquées en France depuis plus d'un demi-siècle et acceptées par le pays. Il redoutait les innovations présentées par les financiers ».

il comprenait les assurances incendie et maritimes pour 15 millions (1).

S'inspirant de l'article 37 de la loi du timbre de 1850, il modifia donc, quant aux assurances incendie, l'esprit de l'art. 69, § 2 de la loi de frimaire an VII, et décida que désormais, ce genre d'assurances, acquitterait les droits d'enregistrement, au moyen d'une taxe d'abonnement. Il uniformisait ainsi le recouvrement des droits de timbre et d'enregistrement des contrats assurances-incendie, mais il laissait les autres branches soumises aux règles du droit commun.

Ainsi les contrats incendie n'étaient plus soumis à la formalité de l'enregistrement, en tant qu'acte et pris par unité, mais à raison des sommes qui s'y trouvaient exprimées et proportionnellement à leur montant. Rien ne s'opposait à percevoir la taxe d'enregistrement de cette façon, puisque l'Etat possédait chez les assureurs, par l'application de la loi de 1850, une comptabilité à son usage propre et qu'il pouvait vérifier par le droit de communication, dont nous avons parlé plus haut.

L'administration de l'Enregistrement n'a plus à se faire présenter chaque contrat dès sa formation comme il est prescrit de le faire pour certains actes sous seing privé ; elle se contente de recevoir en bloc, chaque trimestre, des Compagnies ou Sociétés Mutuelles, pratiquant l'assurance incendie, le montant des droits calculés à raison de 8 % sur le chiffre des primes encaissées pendant le trimestre échu, sur les contrats nouveaux et anciens, encore en cours. Moyennant ce versement, toute police ou avenant s'y rapportant, se trouve revêtu de la mention d'enregistrement sans autre formalité ni visa.

L'Etat se déchargeait ainsi sur les assureurs du soin de faire rentrer la taxe d'enregistrement frappant les polices d'assurances. Il ne conservait plus pour lui, que

(1) Journal Officiel des 28-29 juin et 1er juillet, 12 août, 8 septembre 1871.

la faculté d'exercer un droit de contrôle sur les opérations de ces derniers. Les assurés restaient inconnus aux yeux du fisc, seules les Compagnies ou Sociétés devenant les auxiliaires, les comptables du Trésor Public, étaient tenues pour responsables de l'accomplissement de toutes les formalités.

Ces dispositions nouvelles apportaient donc trois modifications importantes à la loi de frimaire an VII. La première était de substituer un droit d'abonnement au droit proportionnel de 1 franc, et de déclarer la perception de ce droit obligatoire, de par la rédaction même du contrat, sans en exiger la présentation au bureau d'Enregistrement.

L'assiette de cet impôt n'était plus le contrat pris en lui même, mais se trouvait reportée sur l'ensemble des primes recouvrées par chaque assureur.

Enfin les Compagnies ou Sociétés devenaient percepteurs de l'impôt, et la formalité de l'enregistrement s'effectuait par la production périodique d'états fournis à l'administration, qui les mentionnait sur des registres servant de base à l'application de taxes spéciales.

Nous retrouvons ici les mêmes principes, les mêmes théories que celles déjà exposées pour le recouvrement de la taxe de timbre. Nous remarquons, notamment, que la solidarité fiscale diparaît complètement, et se trouve remplacée par la responsabilité unique des Compagnies.

Il ne faudrait pas croire, cependant, que de telles innovations et de si profonds changements, dans la perception de la taxe d'enregistrement, aient été acceptés sans de vives critiques. Il apparait en effet que l'assiette de l'impôt d'enregistrement n'étant plus, chaque contrat pris en lui-même, mais l'ensemble des primes, change le caractère de cet impôt qui est dans sa forme actuelle, tellement défiguré, qu'il devient impossible de le ranger dans une catégorie quelconque de droit d'enregistrement.

Il n'est plus un droit d'acte au sens strict du mot, mais une taxe obligatoire, annuelle, assise sur l'ensemble des recettes et des opérations faites par les assureurs.

Le rapporteur de la loi a d'ailleurs si bien compris ce reproche, qu'il a tenu à préciser que, dans son esprit, cet impôt sur les polices d'assurances conservait son caractère de droit d'enregistrement en vertu de ce fait, que chaque « convention qui crée des liens de droit, qui fait naître des obligations, est une cause légitime de perception, parce qu'elle a besoin de la protection de l'autorité publique pour assurer l'exécution des engagements qu'elle a créés ». (Sirey, lois annotées 1871, p. 131).

Le caractère d'enregistrement de cette taxe a de plus été confirmé par les arrêts des tribunaux de la Seine du 7 mars 1874, de Rouen 22 mars 1875 et enfin par celui de la Cour de Cassation du 29 décembre 1875 (Sirey 1876 p. 325) qui résume la question, déclarant que du moment où un lien de droit existe entre les parties et fait naître un avantage juridique, l'existence de ce lien et de cet avantage suffit pour justifier l'application du droit d'enregistrement (Cour de Cassation 29 décembre 1875 - R. P. 2542-5-1 G).

Mais les déclarations de M. le Rapporteur n'empêchèrent pas les adversaires de cette loi de soutenir que l'impôt restait défiguré, et ressemblait bien plus à un impôt immobilier, frappant les biens énoncés dans les polices suivant le montant de leur valeur, qu'à une taxe d'enregistrement. Cette objection donna même naissance à une discussion des plus âpres, quand il fallut déterminer l'assiette de cette taxe.

Allait-on prendre comme base de perception, la prime, comme il était dit précédemment, ou au contraire le capital. De nombreux arguments furent mis en avant pour défendre l'une et l'autre de ces théories. La prime l'emporta, mais ce choix ne fut pas de nature à faire désarmer pour autant les partisans du capital qui pré-

sentèrent, dans la suite, de nombreux projets tendant à asseoir l'assiette de l'impôt sur ce dernier.

Estimant que cette question présente un réel intérêt, tant au regard des assurés qu'à celui de l'Etat, ce qui lui donne la hauteur d'une question d'économie politique, nous croyons utile de développer les arguments présentés par les partisans et les adversaires de la prime.

Texte de l'article 6, loi du 23 juin 1871

Art. 6. — Tout contrat d'assurance maritime ou contre l'incendie ainsi que toute convention postérieure contenant prolongation de l'assurance, augmentation dans la prime ou le capital assuré, désignant d'une somme en risque ou d'une prime à payer, est soumis à une taxe obligatoire, moyennant le paiement de laquelle la formalité de l'enregistrement sera donnée gratis toutes les fois qu'elle sera requise.

La taxe est fixée ainsi qu'il suit, savoir :

1° Pour les assurances maritimes et par chaque contrat à raison de 50 centimes par 100 francs, décimes compris, du montant des primes et accessoires de la prime.

La perception suivra les sommes de 20 francs en 20 francs, sans fraction, et la moindre taxe perçue par chaque contrat, sera de 25 centimes, décimes compris.

2° Pour les assurances contre l'incendie et annuellement, à raison de 8 °/₀ du montant des primes ou, en cas d'assurances mutuelles, de 8 °/₀ des cotisations ou des contributions.

La taxe sera perçue d'après les mêmes bases sur les contrats en cours, mais seulement pour le temps restant à courir et sauf recours par les assureurs contre les assurés.

Les contrats de réassurances ne sont pas assujettis à la taxe, à moins que l'assurance primitive, souscrite à l'étranger n'ait pas été soumise au droit.

Art. 7. — La taxe fixée par l'article précédent sera perçue pour le compte du Trésor, par les Compagnies, Sociétés et tous autres assureurs, courtiers ou notaires qui auraient rédigés les contrats.

Les répertoires et livres dont la tenue est prescrite par les articles 35, 44 et 47 de la loi du 5 juin 1850, feront mention expresse, pour chaque contrat, du montant des primes ou cotisations exigibles, ainsi que de la taxe payée par les assurés en exécution de l'article 6 de la présente loi.

Chaque contravention à cette disposition sera passible d'une amende de 10 francs.

Ces dispositions, celles de l'article 6 et celles des lois des 5 juin 1850 et 2 juillet 1862 sont applicables aux Sociétés et assureurs étrangers qui auraient un établissement ou une succursale en France.

Discussion de l'assiette de la taxe

Nous avons fait remarquer, au début de cet essai, qu'au moment de la promulgation de la loi de frimaire an VII, les assurances maritimes étaient les seules en France possédant un certain développement. C'est, croyons-nous, pour cette raison que la prime fut choisie comme assiette de l'impôt d'Enregistrement frappant les contrats d'assurances, car il apparaît évident qu'une taxe assise sur la valeur du navire et celle de la cargaison n'est pas très onéreuse pour un voyage de longue durée, mais qu'elle est au contraire très lourde s'il s'agit de garantir une courte traversée, parce que les primes maritimes sont proportionnées tout à la fois à la valeur du bateau et à celle des marchandises transportées, et également à la longueur du voyage effectué. Elles semblent donc être la base idéale de perception pour les assurances maritimes puisqu'elles font entrer en ligne de compte tous les facteurs d'appréciation.

En matière d'assurance incendie nous ne trouvons plus

les mêmes raisons de durée pour choisir la prime comme assiette de la taxe. Ce contrat est généralement consenti pour des délais qui peuvent être très courts ou de plusieurs années, sans affecter d'une manière sensible le montant de la prime. Aussi nous expliquons-nous mal, à première vue, la raison qui a pu déterminer le rapporteur de la loi du 23 juin 1871, non sans avoir hésité à prendre le capital, à se décider finalement en faveur de la prime.

La recherche et l'étude de ces raisons seront le but de l'exposé que nous allons faire.

Nous poserons pour commencer, que l'impôt d'enregistrement en matière d'assurance, est un impôt d'Etat et qu'en vertu de ce principe il doit être le même pour tous les contribuables sur tout le territoire. L'équité veut, qu'il touche également chacun en proportion de sa situation et de sa richesse acquise.

C'est, de plus, un impôt indirect qui frappe les actes et les faits des individus entre eux, et jamais les capitaux en eux-mêmes. Il ne les atteint que lorsqu'ils se déplacent, lorsqu'ils se modifient et changent de nature, ce qui revient à dire qu'il frappe les contribuables à raison des contrats auxquels ils sont parties et non à l'occasion des biens qu'ils possèdent. C'est ce caractère bien défini, qui empêche de dénommer impôt immobilier, la taxe d'abonnement annuelle et proportionnelle qui frappe les primes incendie (1).

Ces points fixent la nature de l'impôt de l'Enregistrement ; nous allons étudier, qui de la prime ou du capital est, tout en respectant ces principes posés, le plus apte des deux à lui servir d'assiette de perception.

Si vous prenez la prime disait, en 1871, M. le Ministre des Finances, vous évitez le reproche d'avoir imposé les valeurs assurées, et vous atteignez ainsi uniquement le

(1) Cauvès, Cours d'économie politique, p. 146.

contrat en lui-même, puisque vous imposez l'objet qui aux yeux des assureurs, est la raison même de son existence, son seul signe apparent, il ne peut plus alors être assimilé à un impôt immobilier (1).

Mais ce n'est pas le seul mérite de la prime, faisait valoir M. le Rapporteur de la loi de 1871, en servant d'assiette elle a le mérite d'atteindre les biens mobiliers qui échappent ordinairement à l'impôt, par ce fait qu'étant toujours pour ceux-ci trois ou quatre fois plus élevée que pour les immeubles, elle les frappe d'une taxe proportionnellement plus forte. On doit même faire remarquer que la différence des taux de prime est d'autant plus sensible pour les meubles, que l'immeuble assuré l'est à plus bas prix. Ceci tend donc à rétablir l'égalité fiscale au profit des immeubles.

Les règles ordinaires de l'enregistrement nous fournissent également deux arguments favorables à la prime.

La première de ces règles veut que l'impôt naisse et se perçoive au moment précis où un droit s'établit, où une consommation a lieu ; or, dans le contrat d'assurances il est de toute évidence qu'en vertu des anciennes conditions générales, la prime est le facteur important de la formation du contrat assurances-incendie, et que sa perception devant avoir lieu au moment de la signature marquait, à elle seule la naissance du dit contrat (Boudousquiée ; Traité d'assurances contre l'incendie, p. 37). Et si les nouvelles conditions apportent quelques atténuations à cette règle, le principe n'en subsiste pas moins, c'est donc bien la prime qui paraît devoir être imposée puisqu'elle indique d'une façon évidente l'éclosion d'un droit et la naissance de rapports juridiques entre des personnes (2).

(1) La prime marque l'importance du contrat ; elle est son signe évident ; la supprime-t-on, le contrat d'assurances disparaît et il y aurait alors donation d'une indemnité par la Compagnie lors du sinistre et non plus exécution d'une stipulation relative à des risques. Duvergey : De l'assurance à prime fixe contre l'incendie, p. 52.

(2) Les nouvelles conditions générales ont été établies par une commission présidée en 1912, par M. Lyon Caen, professeur à la Faculté de Droit de Paris.

La deuxième règle est que la perception doit se faire sur une certitude, sur des valeurs existantes dont le chiffre est bien déterminé. Dans le contrat assurances quel est le seul élément certain ? Quel est le chiffre réellement fixé, si ce n'est celui de la prime.

Le capital garanti manque souvent de précision, il est parfois l'image d'une estimation fausse ; les sommes déclarées n'ont en effet d'autre raison que de limiter l'engagement de la Compagnie et d'en indiquer le maximum, mais elles sont rarement l'évaluation exacte du dommage causé ou de l'indemnité reçue ; sauf toutefois dans le cas de sinistre total, et encore faut-il admettre qu'il n'y ait pas insuffisance d'assurance, donnant lieu à l'application de la règle proportionnelle (1).

Il n'offre donc pas au même degré que la prime cette certitude, cette fixité absolue que réclame l'enregistrement pour estimer le montant des droits à verser par les assujettis. Il ne faut pas toutefois nous exagérer les avantages qui précèdent, et il convient d'étudier les caractères essentiels de la prime, qui se présente à nos yeux comme le fruit de longs et minutieux travaux de statistiques, établies en tenant compte, tant de la nature de l'objet assuré que du lieu où il se trouve placé, du voisinage qui l'entoure, et, dans certains cas, du degré de moralité de l'assuré. On comprend aisément que la prime augmente avec la gravité du risque, qu'elle soit d'autant plus élevée que celui-ci à plus de tendance à brûler, afin de faire équilibre aux fréquentes indemnités que les Compagnies sont forcées de payer. On peut donc dire que la prime représente, non une valeur fixe et immuable, mais seulement l'opinion que l'assureur se fait personnellement du risque, et que cette opinion peut

(1) La règle proportionnelle est l'application du principe, que la valeur des objets couverts par la police doit être égale à leur valeur propre ; si au moment du sinistre elle lui est inférieure, l'assuré reste son propre assureur pour l'excédent et supporte en cette qualité et au marc le franc sa part des dommages (Pardessus, tome III, n° 760).

évoluer suivant les circonstances et selon l'impression du moment.

Ce n'est certes pas là une base idéale pour percevoir un impôt, que de l'asseoir sur des calculs aussi instables.

La prime avons-nous dit s'élève proportionnellement avec les risques que l'objet a de brûler, la taxe d'enregistrement va donc s'élever avec elle ; il apparaît ainsi clairement que le malheur ou la malchance deviennent de cette façon source de profit en faveur de l'Etat. L'assuré le plus exposé à être incendié va, en raison de la mauvaise qualité du risque, verser une lourde prime à laquelle s'ajoutera, par voie de conséquence, une forte taxe d'enregistrement.

Si injuste que cela paraisse, la réponse offerte à cette inégalité, est que les objets les plus exposés à brûler, profitent plus largement de l'assurance et bénéficient dans une importante mesure des primes versées par les bons risques rarement sinistrés ; ils deviennent donc de cette façon les privilégiés. Il est évident qu'une Compagnie n'ayant que des risques dangereux serait obligée d'élever considérablement ses tarifs pour faire face aux indemnités qu'elle aurait à leur verser, si des risques dits « bourgeois » ne venaient pas lui apporter l'appoint de leurs primes, et établir de la sorte une péréquation (1).

Nous trouvons comme preuve, de ce que nous avançons, ce fait que les Mutuelles pendant longtemps réservaient leurs garanties aux immeubles bien construits afin d'avoir des tarifs plus avantageux que les Compagnies à primes fixes.

Il n'en reste pas moins vrai que l'instabilité de la prime, et ses variations de taux, suivant l'objet assuré, font d'elle une base de perception défectueuse.

Pensant rendre plus lucide la question et montrer plus

(1) Les risques se répartissent en risques industriels, agricoles et simples ou bourgeois suivant leur gravité, la première catégorie contenant les plus dangereux..

clairement les inconvénients qui découlent de ses variations de taux, nous prendrons comme exemple de l'inégalité d'évaluation des risques, dans leur nature, la maison du propriétaire bien construite, couverte en ardoises ou en tuiles, et nous remarquerons qu'elle bénéficiera d'un tarif, sept ou huit fois moins élevé, que celui garantissant la modeste maison de l'agriculteur voisin, dont le toit est en chaume et qui est moins bien construite, offrant pour cette raison moins de sécurité. Si l'habitation de l'agriculteur est de moindre valeur dans sa construction, c'est que ce dernier est le moins riche ; il devrait donc, normalement, être le moins imposé. Or par le jeu de la prime, c'est le contraire qui va se produire. Si, prenant comme autre exemple d'inégalité par rapport au lieu des risques, des maisons d'égale importance et de même construction, et que nous les supposions situées l'une à Blois, l'autre à Besançon, nous constatons que la première payera une prime un tiers moins chère que la seconde.

Enfin, supposons qu'un locataire habite un immeuble loué bourgeoisement et qu'un théâtre ou un cinéma, occupant à lui seul plus du quart des locaux, vienne s'y installer ; du fait de ce changement dans la nature du nouvel occupant, la prime des locataires restant va être augmentée proportionnellement de un à dix : l'impôt va donc, de ce fait, être décuplé lui aussi. Peut-on trouver raisonnablement une explication à cette surtaxe qui grève les anciens locataires, simplement du fait qu'ils ont un voisin dangereux augmentant leurs risques d'incendie. Il ne semble pas possible d'en donner une valable. Nous constatons simplement ce résultat inattendu, et combien nous sommes loin de ce que nous avons écrit au début de ce chapitre, à savoir : qu'un impôt indirect doit être le même partout et pour tous.

Aussi les partisans de l'assiette sur le capital ont-ils pris soins de présenter leurs projets, en faisant remar-

quer qu'il avait comme premier avantage de respecter l'équité et l'égalité fiscale.

Parmi les partisans les plus connus de ce sytème nous trouvons M. Bourgeois, député, qui déposa en 1900 un projet de loi demandant que la taxe d'Enregistrement fut remplacée par un impôt de 0 fr. 08 pour mille assis sur les capitaux garantis par les polices assurances incendie.

Ce projet échoua mais fut repris en 1906 par M. Bertrand, député, qui proposait l'établissement d'un droit de 75 millimes décimes compris, par 1.000 francs de capital pour les compagnies à primes fixes et de 55 millimes pour 1.000 francs sur la valeur des biens assurés par les Mutuelles. Ce projet qui était favorable à l'Etat, parce qu'il ne diminuait pas les ressources fiscales, fut adopté par la Chambre des Députés, mais le Sénat oublia de le ratifier malgré les avantages qu'il présentait.

L'assiette de l'impôt basée sur le capital a comme avantage incontestable de taxer les assurés normalement, selon leurs biens et leur valeur, sans faire entrer en ligne de compte le degré d'inflammabilité de ces objets, ou le lieu du risque ou encore la moralité de l'assuré. Aussi est-il vraiment difficile de soutenir victorieusement que la loi de 1871 est proportionnelle, car sa proportionnalité, si nous nous reportons à ce que nous avons dit plus haut tant à propos des Mutuelles que pour la maison du propriétaire et du cultivateur, va à l'encontre des règles ordinaires ; puisque les mauvais risques, qui ordinairement sont la propriété de petites gens, sont plus imposés que les grandes et belles maisons des riches propriétaires, ou des Sociétés immobilières puissantes.

On a toutefois objecté que le capital servant de base de perception, donnait à la taxe d'enregistrement le caractère d'un impôt foncier ; nous avons montré au chapitre du timbre et au début de celui-ci, combien cette

objection était peu fondée, puisque ce n'est pas le capital en lui-même, mais son mouvement, son déplacement qui est visé. Il ne peut en être autrement, et nous répétons ce que nous avons dit précédemment pour le timbre, à savoir, qu'un impôt foncier, établi sur les capitaux assurés, aurait la particularité odieuse de frapper certaines personnes, et celles-là seules qui, sages et prudentes, ne veulent rien laisser au hasard. Il frapperait encore le locataire, le fermier et le colon pour des biens ne leur appartenant pas et dont ils sont simples détenteurs ; ce n'est pas là l'idée du fisc qui veut atteindre seulement les actes, auxquels les capitaux donnent naissance, quand ils se modifient.

Concluant en faveur du capital qui possède, d'après nous, le mérite d'établir une base d'imposition égale pour tous les assurés, nous citerons le mot prononcé par un député de la Chambre : « Ne faisons pas de matéphysique légale, tournons nos yeux vers l'équité, cherchons à déterminer ce qui peut constituer un bénéfice dans l'assurance, car, ne l'oublions pas, c'est le bénéfice qui doit être imposé, et lui seul » (J. O. du 17 décembre 1884).

Or, la prime ne peut, au regard de l'assuré, constituer un bénéfice, elle représente pour lui le prix payé en échange de la garantie concédée ; c'est la contribution obligée par laquelle il acquiert la sécurité, et se met à l'abri du malheur par la réparation pécunière qui lui sera versée sous le nom d'indemnité. C'est donc bien cette indemnité qui constitue pour lui le bénéfice, puisqu'elle est destinée à remplacer le capital perdu, au moment du sinistre, par un autre équivalent.

Comme il est impossible d'éviter le cas forfuit de malheur, sans l'assurance le patrimoine se trouverait fatalement diminué par l'arrivée de celui-ci ; l'assurance a donc, en le rétablissant dans son ancien chiffre, le mérite de l'augmenter. C'est là qu'apparaît sans contes-

tation possible l'idée de bénéfice. Et on peut appliquer le même raisonnement au locataire et au fermier, qui sont tenus, par l'art. 1733 et 1734, de restituer dans leur intégralité les objets à eux loués, même s'ils viennent à être détruits sans qu'aucune faute leur soit imputable. Par le jeu de l'assurance, ils se trouvent personnellement déchargés de cette responsabilité, et leur capital propre n'entrera jamais en garantie.

Terminant cet exposé par un dernier argument, auquel nous attribuons une valeur toute particulière, nous ferons remarquer combien il est dangereux de placer l'assiette de l'impôt sur la prime, ce qui à notre avis revient à confier aux assureurs eux-mêmes, la possibilité de modifier à leur gré et selon leur fantaisie, les ressources que l'Etat tire des assurances.

Nous avons vu que les primes étaient essentiellement variables, que les évènements, la concurrence même pouvaient les modifier profondément et qu'ainsi elles pouvaient être changées du simple au double. Elles peuvent être doublées ou diminuées de moitié, et la conséquence immédiate serait que le montant de la taxe d'Enregistrement passerait également au double ou à la moitié de la somme prévue au budget. Il est, selon nous, regrettable de laisser aux mains des assureurs une telle autorité en matière d'impôt. Autorité qui peut être aussi bien funeste aux assurés qu'à l'Etat.

Mais nous croyons pouvoir prétendre que le législateur a senti ce danger, aussi pour l'éviter, remarquons-nous chez lui une tendance marquée à prendre comme base le capital chaque fois qu'il lui est possible de le faire. Nous trouvons cette preuve dans l'assiette des lois du timbre de 1884 ; dans la taxe dite « des pompiers » du 12 juillet 1898 ; enfin dans l'impôt proportionnel sur le chiffre des capitaux assurés par les Compagnies du 30 janvier 1907.

Peut-être aussi devons-nous voir dans cette tendance,

l'annonce d'une réforme plus grande encore, qui serait l'établissement d'un impôt unique sur le contrat d'assurances.

Le cumul (1) du droit d'Enregistrement et de timbre, sur un seul et même acte, peut s'expliquer historiquement par le fait que sous le régime féodal, les droits d'Enregistrement allaient au seigneur, et les droits de timbre au roi. Ce cumul n'inquiétait pas l'ancien régime, mais aujourd'hui la loi s'est déclarée hostile à la pluralité des droits perçus sur une même convention. Il faut donc les fondre en un seul, chaque fois qu'il est possible.

Cette théorie d'un impôt unique est si puissant, que dans la plupart des pays étrangers, à l'exception de ceux où notre législation a été pendant un certain temps directement appliquée, les droits d'actes et de mutation se réduisent à un seul. Il en est ainsi notamment en Allemagne et en Angleterre.

Un impôt unique aurait l'avantage d'avoir un caractère obligatoire. Il serait payé par tout le monde, et ne serait pas soumis à certaines exemptions empiriques, que nous trouvons actuellement en matière d'Enregistrement. C'est vers ce but que doit tendre le législateur.

---

(1) M. Whall déclare « qu'une des plus grandes injustices qui se présente dans notre législation positive des droits d'enregistrement c'est de se cumuler avec les droits de timbre » (Traité du droit fiscal, p. 181).

CHAPITRE III

DEUXIÈME PARTIE

Décret du 25 Novembre 1871.
Perception de la Taxe.

La loi du 23 août 1871 a posé le principe de l'abonnement aux droits d'enregistrement perçus sur les polices assurances incendie ; le décret du 25 novembre 1871 a eu pour but de fixer l'économie de cette loi, sa mise en application et de préciser par quelle méthode s'effectuerait la perception des dits droits, enfin, de fixer limitativement les déductions à opérer avant de discuter certains points de ce décret, nous allons en donner le texte.

Décret du 25 Novembre 1871.

Art. 5. — La taxe fixée par l'art. 6 de la loi du 23 août 1871 pour les assurances contre l'incendie, est établie sur l'intégralité des primes, cotisations ou contributions constatées dans les écritures des Compagnies, Sociétés et assureurs.

Toutefois sont déduites pour le calcul de la taxe :

1° Les primes, cotisations ou contributions relatives à des immeubles ou objets mobiliers situés à l'étranger ;

2° Celles perçues pour réassurances, à moins que l'assurance primitive, souscrite à l'étranger, n'ait pas été soumise à la taxe ;

3° Les primes, cotisations ou contributions, que les Sociétés, Compagnies et assureurs justifieraient n'avoir

pas recouvrées par suite de la résiliation ou de l'annulation des contrats.

Il sera ouvert dans les écritures des Sociétés, Compagnies et assureurs, un compte spécial à chacune des différentes natures de primes, cotisations ou contributions, énumérées aux trois paragraphes précédents.

Art. 6. — Le paiement de la taxe est effectué, pour chaque trimestre avant le dixième jour du troisième mois du trimestre suivant au bureau de l'Enregistrement du siège des Sociétés ou Compagnies, ou du domicile de l'assureur.

Toutefois, pour les Sociétés d'assurances mutuelles, dans lesquelles le montant des cotisations annuelles, est d'après les statuts, exigible par avance, le 1er janvier de chaque année, le paiement de la taxe afférente aux contrats existant à cette époque est effectué par quart et dans les dix jours qui suivent l'expiration de chaque trimestre.

Art. 7. — Chaque année, après la clôture des écritures relatives à l'exercice précédent et au plus tard le 31 mai, il est procédé pour toutes les compagnies, sociétés ou assureurs, à une liquidation générale de la taxe dûe pour l'exercice entier. Si de cette liquidation il résulte un complément de taxe au profit du Trésor, il est immédiatement acquitté. Dans le cas contraire, l'excédent versé est imputé sur l'exercice courant.

Art. 8. — A l'appui des versements prescrits par l'art. 7, les Sociétés, Compagnies et assureurs remettent au receveur de l'Enregistrement un état certifié conforme à leurs écritures commerciales et indiquant :

1° Le montant des primes, cotisations ou contributions échues pendant le trimestre et provenant des exercices antérieurs;

2° Le montant des mêmes primes, cotisations ou contributions provenant des souscriptions nouvelles;

3° Les déductions à opérer en exécution de l'art. 5; il est ouvert une colonne spéciale à chaque nature de déduction;

4° Le montant des primes, cotisations ou contributions assujetties à la taxe. — Pour opérer la liquidation générale prévue par l'art. 7, les Sociétés, Compagnies ou assureurs remettent au receveur de l'Enregistrement avec la balance des comptes ouverts à leur grand livre, un état récapitulatif de la totalité des opérations de l'année précédente. Cet état, dûment certifié est vérifié au siège social par les agents de l'administration auxquels sont représentés à toute réquisition, tous livres, registres, polices, avenants et autres documents, quelle que soit d'ailleurs leur date.

L'art. 8 du dit règlement mérite quelques développements. En vue de connaître d'une façon précise les opérations pratiquées par les assureurs, il les invite à remettre à la fin de chaque trimestre au receveur de l'Enregistrement de leur siège social :

1° Un état indiquant le montant des primes, cotisations et contributions échues pendant ce trimestre et provenant des exercices antérieurs;

2° Un état spécial sur le montant des primes et cotisations provenant de souscriptions de contrats nouveaux;

3° Un relevé des déductions à opérer en vertu de l'exécution de l'art. 5.

Les déductions prévues par ce dernier article sont les suivantes. Elles visent les primes, cotisations ou contributions relatives à des immeubles ou objets mobiliers situés à l'étranger; les sommes perçues pour réassurances, à moins que l'assurance primitive n'ait pas été soumise à la taxe, ceci en vertu de la règle *non bis in idem*. Le premier assureur a payé la taxe, le réassureur ne saurait raisonnablement en être tenu à nouveau.

Les primes, cotisations ou contributions que les Sociétés, Compagnies ou assureurs justifieraient ne pas avoir

recouvrées par suite de la résiliation ou de l'annulation des contrats.

Il a même été admis que cette déduction doit s'effectuer sur toutes les primes non recouvrées, quel que soit l'exercice auquel elles appartiennent, et même si l'exercice de souscription n'est pas le même que celui où s'est produite la résiliation ou l'annulation (Journal enreg. Inst. enreg. 24490).

Un jugement du Mans, en date du 13 août 1890, a en outre spécifié que ces déductions ne portent que sur les primes non recouvrées par suite d'annulation ou résiliation du contrat, à l'exclusion de celles dont l'impossibilité de recouvrement est dû à l'insolvabilité, à la faillite ou au décès de l'assuré. On considère en effet, pour celles-ci, que l'assureur a commis une faute de négligence, et qu'il doit répondre seul de la dite faute.

Nous devons encore ajouter à ces déductions, celles des sommes payées au moment de la rédaction du contrat, le prix de la plaque (Inst. enreg. 2425, § 2 - 2542, § 5); les sommes perçues annuellement à titre de remboursement des droits de timbre et d'enregistrement avancés par les Compagnies, lorsque ces sommes ne dépassent pas celles réellement dûes au Trésor (Inst. enreg. solut. 2425, § 2).

Les commissions payées aux agents, de certaines Compagnies, par les assurés usent de la faculté accordée par dérogation aux statuts, de se libérer au siège de la Société, à la condition toutefois que ces commissions ne figurent pas dans les écritures sociales, qu'elles n'entrent pas dans les caisses de la Société, et qu'elles profitent directement aux agents intermédiaires.

On s'est demandé, si l'indemnité de résiliation payée à l'assureur, par l'assuré, devait être frappée des droits d'enregistrement. Il est évident que cette indemnité ne peut en aucune façon être considérée comme une prime, mais qu'elle représente simplement le dommage que la

résiliation anticipée fait subir à l'assureur, elle ne peut en conséquence être frappée de droit (Maguero, 1194-95, Traité alphabétique des droits d'enregistrement du timbre et hypothèques).

Les Compagnies d'assurances avaient voulu ajouter à ces déductions, celles représentant leurs frais de gestion et d'administration, qui disaient-elles, ne constituaient jamais pour elles un bénéfice. Certaines d'entre elles voulurent même défalquer les frais de courtage et ne payer l'impôt que sur leur produit net. Cette prétention qui était manifestement contraire à l'idée du 1er alinéa de l'art. 5 du décret du 25 novembre 1871 fut repoussée par un jugement de la Cour de Cassation du 29 décembre 1875 (Sirey, 1876, p. 325) qui décida que la taxe frappait les recettes brutes sans aucune déduction de frais. La Cour s'appuyant sur les termes mêmes de l'art. 332 du Code de Commerce, déclara que la prime est le coût de l'assurance « que par conséquent elle comprend toutes « les sommes payées par l'assuré en échange de la « garantie qui lui est donnée sans aucune distinction « entre les portions de ces sommes représentant plus « spécialement les risques assurés par la Compagnie « d'assurances, et la portion des mêmes sommes desti- « nées à indemniser les Compagnies des frais d'adminis- « tration ».

L'esprit de cet arrêt fut d'ailleurs confirmé quelques années après par les attendus d'un autre arrêt, rendu en la matière, et qui autorisait l'administration de l'Enregistrement à considérer comme surprime imposable, la charge qui résultent du recouvrement de l'impôt de 6 francs par million, dite taxe « des pompiers » quand les Compagnies obtiennent de leurs assurés le remboursement de cet impôt (Cassation 16 mai 1904. Sirey 1905, p. 247).

Continuant la liste des états que doivent produire les

Compagnies en vertu de l'article cité plus haut, nous trouvons :

4° Les frais de gestion que certaines Compagnies d'assurances mutuelles font payer à leurs assurés en sus de leur cotisation (Rouen, 3 janvier 1876 - Garnier, Rp. n° 4404).

5° Les sommes payées aux Compagnies par les assurés pour honoraires des frais d'estimation des biens assurés (Garnier, Rp. pér. n° 5869).

6° Les sommes payées à la Compagnie par les assurés pour honoraires de révision de leur police.

7° Les traitements ou commissions des agents lorsqu'ils sont encaissés par la Société, à charge par elle de les répartir entre les ayants droit (Rouen, 9 mars 1876, Sirey, 1877, p. 211).

8° Les commissions payées aux agents de certaines Sociétés par leurs assurés, lorsque ceux-ci usent de la faculté accordée par dérogation aux statuts de se libérer ailleurs qu'au siège de la Société, si ces commissions figurent dans les écritures sociales.

9° Les sommes versées au fonds de réserve quand elles sont perçues par versements spéciaux et annuels ou par versement unique à la signature du contrat et restituable à son expiration. Cette somme est alors considérée comme dépôt, et soumise à la taxe (Ordonnance de l'Enregistrement du 16 juillet 1878).

10° Les sommes perçues par les Compagnies pour frais de recouvrement de la taxe d'enregistrement.

Nous avons vu que le bénéfice de l'abonnement institué par la loi d'enregistrement de 1871 englobait les avenants de prolongation et d'augmentation dans le bénéfice de l'abonnement ; mais que décider pour les avenants de diminution et de simple déclaration ? La loi de 1871 n'ayant pas abrogé le droit fiscal antérieur, institué par la loi du 22 frimaire an VII, il semble bien que si l'avenant de diminution ou de simple déclaration vient à être

soumis à l'Enregistrement par suite de sa production en justice, le droit à percevoir est le droit fixe de 3 fr. 75 (1). Dans ce sens, un arrêt de la Cour de Cassation du 4 février 1879 (Sirey 1879-1-179).

Mais dans la pratique l'administration de l'Enregistrement a renoncé à se prévaloir de cette interprétation, et considère que l'abonnement couvre tous les avenants quels qu'ils soient.

Pays Étrangers-Algérie,
Pays de Protectorat-Ambassades.

Les polices souscrites en pays étrangers sont, comme nous l'avons vu, dispensées de la taxe d'abonnement par l'art. 8 de la loi du 23 août 1871. Mais quelle solution adopter pour les pays de protectorat, les colonies et les ambassades étrangères ?

Il n'est pas douteux que les pays de protectorat doivent être considérés comme pays étrangers. Les colonies, au contraire, profitent du régime spécial qui leur est applicable, et l'Algérie, qui fut rattachée au point de vue des taxes à la métropole, est considérée comme un département français. Elle fut soumise à la loi du 23 avril 1871, par celle du 1er janvier 1872; mais en vertu de l'art. 2 de l'ordonnance du 19 octobre 1841, le taux applicable est la moitié de celui imposé en France, il était donc de 4 %. De plus le versement de la taxe est fait au bureau de l'Enregistrement de l'Algérie. Il fut seulement augmenté de 1 décime par la loi du 29 juillet 1882.

Les immeubles affectés aux ambassades étrangères en vertu du principe de l'extéritorialité sont réputés situés en terre étrangère. Or, l'art. 9 de la loi du 23 août 1871 dispose formellement que les contrats d'assurance contre l'incendie passés en France, pour des objets mobiliers ou les immeubles situés à l'étranger, ne sont pas assujettis

(1) Le taux a été considérablement élevé par la loi du 25 juin 1920.

au paiement de la taxe. Il faut donc étendre cette exception aux polices des ambassades des gouvernements étrangers en France, contrairement à l'opinion émise par M. Maguerro (Traité alphabétique des droits d'enregistrement de timbre et d'hypothèque), qui prétend les y voir astreintes. Il en est de même des taxes de 1898 et 1907 dont nous aurons à parler plus loin (ces taxes étant essentiellement territoriales ne peuvent de ce fait être applicables à l'étranger). Toutefois, nous croyons utile de faire remarquer que logiquement les ambassades devraient, du fait qu'elles sont situées sur notre territoire et qu'elles profitent ainsi de tous les moyens de protection contre le feu dont nous disposons, être régulièrement soumises à la taxe de la loi du 13 avril 1898, dont le seul but est d'alimenter les caisses de pompiers destinées à l'entretien du matériel.

Loi du 23 Aout 1871.

Art. 8. — Les contrats d'assurances passés à l'étranger pour des immeubles situés en France, ou pour des objets ou valeurs appartenant à des Français, doivent être enregistrés avant toute publicité ou usage en France, à peine d'un droit en sus qui ne peut être inférieur à 50 francs.

Le droit est fixé ainsi qu'il suit :

Pour les assurances contre l'incendie, à raison de 8 francs par 100 francs du montant des primes multiplié par le nombre d'années pour lequel l'assurance a été contractée;

Pour les assurances maritimes, au taux fixé par l'art. 6 ci-dessus.

Art. 9. — Les contrats d'assurances contre l'incendie passés en France pour des immeubles ou des objets mobiliers situés à l'étranger ne sont pas assujettis au

paiement de la taxe ; mais il ne pourra en être fait aucun usage en France soit par acte public soit en justice.

Prescription. — En vertu de l'art. 21 de la loi du 22 frimaire an VII il apparaît que les droits d'enregistrement se prescrivent par un délai de 2 ans. Mais quel est le point de départ de cette courte prescription ? Une solution de l'Enregistrement du 22 juillet 1876 (Dict. des droits d'enreg., prescription n° 438), décide qu'elle ne court qu'à partir de la liquidation générale prévue par l'art. 7 du 25 nov. 1871, pour les droits non perçus. Cette liquidation générale a lieu chaque année, au plus tard le 31 mai, après la clôture des écritures relatives à l'exercice précédent. Si de cette liquidation il résulte un complément de taxe au profit du Trésor, il est immédiatement acquitté. Dans le cas contraire, l'excédent versé est imputé sur l'exercice courant.

Remarques. — La loi du 23 juin 1871 en instituant le principe d'abonnement parait déroger à deux principes précédemment établis.

1° Elle semble avoir annulé l'art. 31 de la loi de frimaire an VII, qui mettait les frais de l'enregistrement à la charge du débiteur en lui faisant verser l'impôt par les Compagnies. En réalité rien n'est changé, car si les Compagnies sont tenues de l'impôt vis-à-vis du fisc, elles ont comme contre-partie un recours contre les assurés pour se faire rembourser des sommes versées au Trésor (Juge de paix de Cordes - Bonneville de Massangi, 29-4-1872). En fait, l'assuré reste seul redevable de la taxe d'enregistrement, mais au lieu de la verser au bureau de l'Enregistrement, il la verse à son assureur.

Une seconde dérogation de la loi de 1871, qui forme en quelque sorte corollaire au premier principe que nous venons d'exposer, est qu'en matière d'impôt les personnes figurant dans les actes soumis à l'enregistrement sont solidairement responsables du paiement de cet impôt.

Or, en assurance au contraire, le Trésor n'a d'action que contre les Compagnies et ne peut pas s'adresser aux assurés qui restent inconnus pour lui. L'administration a trouvé plus aisé d'exercer ses droits contre une seule personne qu'elle connaît, que de rechercher un à un tous les assurés.

Loi de 1876.

Nous avons parlé dans l'art. 5 des dérogations prévues par la loi du 31 décembre 1876 sans nous étendre longuement, nous dirons que cette loi née au lendemain de l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine à l'Allemagne, eut pour objet de protéger les Compagnies Françaises qui se trouvèrent alors dans une situation d'infériorité marquée dans ces pays, où elles avaient de nombreux contrats en cours, vis à vis des Compagnies Allemandes et étrangères qui n'étaient pas frappées du même droit de timbre et d'enregistrement.

Aussi afin de permettre à nos Compagnies de s'étendre à l'étranger, la loi du 31 décembre 1876, contrairemeut à l'arrêt de la Cour de Cass. du 25 janvier 1854 (Sirey, 1854-1-320) déclara « que les art. 33 et 37 de la loi de 1850 ne s'appliquent pas aux contrats passés en pays étrangers, et ayant pour objet des meubles, immeubles ou valeurs situés à l'étranger. Ces contrats doivent être soumis à un droit de timbre moyennant le paiement du droit au comptant avant qu'il puisse en être fait aucun usage en France, soit dans un acte public, soit dans une déclaration quelconque..... à peine d'une amende de 50 francs ».

Le droit d'abonnement est donc remplacé par un droit de timbre fixe pour les objets assurés et situés à l'étranger. Il n'y a d'exceptions que pour les contrats de réassurance passés en France, ayant pour objet des immeubles,

des meubles ou valeurs situés à l'étranger (Duvergier, Collections des lois annotées, 1876).

Plusieurs Compagnies Françaises eurent des procès avec le fisc allemand à la suite de l'annexion de l'Alsace-Lorraine qui prétendait percevoir ces droits pour son compte.

CHAPITRE IV

PREMIÈRE PARTIE

Étude des lois du 29 juin 1918 et 14 juin 1919.

DEUXIÈME PARTIE

De l'unification du régime fiscal des assurances après les lois de 1918-1919.

CHAPITRE IV

PREMIÈRE PARTIE

Loi du 29 juin 1918

« Précédemment, sauf quelques actes sous seing privé, « la plupart d'entre eux n'avaient pas de délai de rigueur « pour être enregistrés...

« Toutefois, deux catégories importantes d'actes sous « seing privé, quoique non assujettis à la formalité de « l'Enregistrement dans un délai déterminé acquittent « obligatoirement l'impôt. Ce sont les polices d'assurances « incendie et maritimes, que l'article 6 de la loi du « 23 août 1871 frappe d'une taxe obligatoire, moyennant « le paiement de laquelle les formalités de l'Enregistre- « ment est donnée gratis toutes les fois qu'elle est « requise ».

Ces lignes extraites du rapport de M. Milliès-Lacroix, rapporteur au Sénat, de la loi du 29 juin 1918 (Journal Off. du 31 mai 1918, p. 273) nous exposent d'une façon complète la situation des contrats d'assurances aux yeux de l'administration de l'Enregistrement avant 1918. Tous ces contrats, sauf ceux couvrant des risques d'incendie, n'étaient soumis à aucun délai d'Enregistrement. L'article 12 de cette nouvelle loi du 29 juin 1918, apporta de profondes modifications au régime antérieur en décidant que tout acte sous signature privée, contenant des conventions synallagmatiques, doit être enregistré dans les 3 mois de sa date, à peine pour chacune des parties coutractantes d'un droit en sus ne pouvant être inférieur à 50 francs en principal, sauf cependant pour les marchés

et traités réputés actes de commerce visés à l'article 22 de la loi du 11 juin 1859. Nous savons que les polices d'assurances ne peuvent bénéficier de cette exception puisqu'elles sont tarifées dans l'article 69 § 2 n° 2 de la loi de frimaire, an VII, qui n'est pas compris dans l'article 22 de la loi du 11 juin 1859.

Les polices d'assurances vie, accidents, risques agricoles allaient donc, du fait qu'elles étaient des actes sous signature privée, être soumises d'une part à la formalité prévue par l'article 12, et d'autre part à celle du dépôt d'un double au bureau de l'Enregistrement, comme il est prescrit à l'article 14 de cette même loi du 29 juin 1918.

Cependant le législateur estimant qu'il n'y avait pas de raison pour traiter plus défavorablement les assurances vie et accidents que les assurances incendie, et voulant faciliter l'exercice de ces industries, leur accorda par les articles 16 et 17 de cette même loi le bénéfice de la taxe annuelle obligatoire d'abonnement. Il évitait à ces genres de contrats, la présentation obligatoire à la formalité de l'Enregistrement, dans un délai de trois mois, et la formalité du dépôt du double établi sur papier timbré : de plus, le Trésor touchait ainsi le montant de cette taxe des mains des assureurs, nette de tous frais de perception.

Nous avons vu que sous le régime de la législation antérieure établi par la loi de frimaire, an VII, article 69, modifié par la loi du 28 avril 1816 dans son article 51, le droit à percevoir sur les contrats assurances vie ou de rentes viagères était de 1 franc, mais qu'il y avait lieu à réduction de moitié en temps de guerre dans le cas où la police spécifiait une surprime, en cas de guerre.

A ce droit de 1 franc s'ajoutaient les décimes, de sorte qu'antérieurement à la loi du 29 juin 1918, le droit frappant les polices assurances vie était de 1.25 °/₀, décimes compris, sur la valeur des versements faits par les assurés. Les contrats de rentes viagères étaient

soumis, par le paragraphe 5 de l'article 69 de la loi de frimaire, à un droit de 2 °/₀ auquel s'ajoutaient 0 fr. 50 °/₀ de décimes, soit au total 2.50 °/₀ des sommes aliénées.

Nous avons exposé, en faisant l'étude de cette loi de frimaire, qu'elle était restée à peu près sans effet ; aussi, à plusieurs reprises, des propositions de loi avaient-elles été déposées en vue de modifier ce régime et de rendre l'enregistrement obligatoire pour cette branche d'assurances.

C'est ainsi que nous trouvons en 1887 (9 juin) une proposition de loi de M. Borie, député (annexe 1830), en 1890 (29 mars), une autre de M. Barbe (annexe 521). Plus récemment M. Rouvier, ministre des finances, déposait le 18 mars 1903 (annexe 822) un projet de loi offrant de frapper les dits contrats d'assurances vie et rentes viagères d'un droit annuel et obligatoire de 1.25 °/₀ sur la valeur des primes à recouvrer. En 1907 (7 décembre) M. Dumont, député, demandait de joindre au projet de loi de finances de 1908 un amendement édictant une taxe obligatoire de 4 °/₀.

Cependant M. Terry, député, dans son projet de loi du 22 juin 1917, les comprenait dans son article 46 parmi les actes exclus (Journal Officiel 1917, p. 880). La considération, qui a empêché jusqu'à ce jour l'adoption d'une mesure fiscale frappant lesdits contrats assurances vie, et rentes viagères, est qu'ils constituent le plus souvent un mode d'épargne de prévoyance, et que l'on doit éviter autant que possible de taxer les capitaux en formation. Mais cette objection n'aurait une valeur décisive que si la taxe proposée était de nature à décourager les souscripteurs des polices. Le droit de 1.25 °/₀ précédemment en vigueur pour l'enregistrement facultatif n'est pas si élevé qu'il puisse occasionner ce découragement, en devenant obligatoire pour tous les contrats vie.

Aussi l'article 16, qui trouve son origine dans l'art. 9

du projet rectificatif du gouvernement du 7 février 1918 (Journal Off. du 15 juin 1918, p. 473) fut-il adopté.

Les contrats d'assurances vie et rentes viagères furent désormais soumis à une taxe annuelle et obligatoire de 1.25 °/₀, sans décimes, calculées sur le total des versements faits chaque année, pour les assurés. Les contrats reçus par les agences étrangères, pour des personnes domiciliées à l'étranger en sont cependant exemptés, tant qu'il n'en est pas fait usage en France.

Sont également exemptés de cette taxe, les contrats de réassurance lorsqu'elle a été précédemment acquittée par l'assureur primitif. Pour les autres exemptions et les modalités de la perception, il y a lieu de se référer aux articles 5-6-7-8 et 10 du règlement du 25 novembre 1871 étudié plus haut.

Assurances Accidents

Antérieurement à la loi du 29 juin 1918, les assurances accidents matériels ou corporels étaient comme les assurances vie compris dans les termes génériques de l'article 69 de la loi de frimaire an VII. Elles étaient donc soumises au droit de 1 franc auquel s'ajoutaient 25 centimes montant des décimes, soit 1.25 °/₀ sur le montant des primes. L'article 17 de cette loi a pris soin de leur appliquer les dispositions édictées par l'article 16, concernant les assurances vie, en déclarant qu'elles devaient acquitter une taxe annuelle obligatoire de 1.25 °/₀ sur le total des primes versées aux assureurs.

L'étendue de cet article est considérable, car par assurance accident il faut entendre, d'une façon générale, tous les genres d'assurances ayant pour but de réparer ou de dédommager les personnes de tous les préjudices qu'elles ont subi soit dans leur personne, soit dans leurs biens. Le législateur englobe dans sa formule, les risques matériels et corporels ainsi que les accidents matériels et corporels. On doit admettre comme comprises par

l'article 17, les assurances contre le vol, les polices couvrant la responsabilité civile des médecins et des pharmaciens, les polices contre le dégât des eaux, les assurances de transports terrestres et fluviaux qui ne rentrent pas dans la catégorie des assurances maritimes (Cass. 21 juillet 1896, Inst. Enreg 2930 § 5).

Pour l'application et la perception des droits prévus par les articles 16, 17, nous remarquons qu'il y a lieu de se référer au décret du 25 novembre 1871 dont nous avons fait un long exposé au chapitre précédent ; en prenant soin d'indiquer quelles sont les déductions à opérer, les états à présenter à l'administration de l'Enregistrement, et par quel procédé l'épuration des comptes, en fin d'année, est opérée.

L'article 18, de la loi du 29 juin 1918, attire encore notre attention sur l'appui qu'il prête aux Compagnies ou assureurs vie Français, en obligeant les Français qui désirent s'assurer à des Compagnies étrangères, et qui veulent contracter des polices à l'étranger, pour éviter les droits d'enregistrement et de timbre en France, à déclarer dans un délai de 3 mois après la souscription, lesdites polices souscrites par eux dans ces conditions, et ce sous peine d'une amende de 50 ou de 500 francs.

Cet article 18 a son origine dans un amendement de M. Demais, député (Journ. Off. 31 mars 1918, p. 1235).

La commission du budget a songé à étendre la portée de cet amendement aux assurances accidents, laissant se défendre seules les assurances incendie qui n'ont pas besoin, en raison de la nature du risque garanti, de la même protection (Journal Off. du 28 juin p. 1815).

Assurances agricoles — Loi du 14 juin 1919

On peut s'étonner à juste titre que les assurances agricoles, c'est-à-dire les assurances contre la mortalité des bestiaux, contre la gelée, les inondations, et tous autres risques désignés par la loi du 9 mai 1860, garantissant

des risques matériels n'aient pas été admises en 1918, au bénéfice de l'abonnement obligatoire comme les assurances accidents dont le but est sensiblement le même, puisqu'elles ont comme utilité de garantir contre des risques matériels.

C'est que ces sortes d'assurances ont toujours été considérées comme formant une catégorie spéciale, n'ayant pas de traits communs avec les assurances accidents ordinaires ; l'article 20 § 3 de la loi du 29 juin 1918 tend même à souligner cette différence de caractère des risques garantie en les laissant sous le régime de l'abonnement facultatif, au lieu de les ranger comme les autres, sous celui de l'abonnement obligatoire.

En réalité, ce silence, de la loi de 1918 concernant les assurances agricoles, se justifiait d'autant moins que ces assurances avaient, depuis 1860, la faculté d'abonnement au timbre. On ne pouvait donc leur refuser la même facilité pour l'acquittement des droits d'Enregistrement et les laisser sous le régime de l'article 12, de la loi du 29 juin 1918, qui était pour elles très onéreux, puisqu'il les obligeait à acquitter dans un délai de trois mois, après la souscription du contrat, les droits d'Enregistrement calculés sur la durée entière dudit contrat, et ce sans qu'il fut possible de tenir compte des résiliations ou modifications éventuelles à venir.

Le paiement par abonnement des droits d'Enregistrement, tel que l'a institué la loi du 14 juin 1919, leur donne donc tous les avantages conférés en 1871 (loi du 23 août, article 6) aux assurances incendie, et ceux que donnaient la loi du 29 juin 1918 (articles 16 et 17) aux assurances vie, rentes viagères et accidents ; moyennant le versement d'un droit calculé, à raison de 1.25 °/₀, sur la valeur des primes encaissées, décimes compris, elles reçoivent désormais la formalité de l'Enregistrement pour tous les actes ayant exclusivement pour objet la formation, la modification ou la résiliation amiable de

ces contrats. Toutefois, les exemptions prévues par la loi du 4 juillet 1900 n'étant pas abrogées, les contrats passés par les Sociétés d'assurances mutuelles agricoles, qui sont gérées et administrées gratuitement et qui dans la pratique ne réalisent aucun bénéfice, sont exemptés de tous droits de timbre et d'Enregistrement. Ces contrats ne restent donc pas passibles que des droits de timbre de quittance pour libération, reçu ou décharge.

Une loi du 16 juillet 1921 complète cette loi du 14 juin 1919 en déclarant que tout français domicilié en France et qui souscrit à l'étranger un contrat d'assurance contre les risques agricoles à une Compagnie étrangère, doit dans les trois mois de la souscription du contrat en faire la déclaration au bureau d'Enregistrement de son domicile en indiquant le montant de l'assurance, la date de la police, sa durée et l'époque des versements des primes. Il doit sous peine d'amendes qui peuvent être de 62 fr. 50 ou de 625 francs, acquitter chaque année, dans les trois mois de l'échéance stipulée dans la police, les droits d'Enregistrement qui frapperaient le dit contrat s'il avait été passé en France.

Le timbre sous l'empire de la loi du 29 juin 1918.

La loi du 29 juin 1918 n'a d'autre effet dans son article 20, que d'élever à 7 centimes le taux de l'abonnement au timbre des polices incendie précédemment fixé par la loi du 29 décembre 1884 article 8, à 4 centimes.

Pour les assurances vie et rentes viagères, elle a également modifié la loi de 1884 en déclarant que les droits étaient doublés et portés à 4 francs du 1.000 sur le total des versements faits chaque année aux Sociétés ou Compagnies,

Elle a encore augmenté le taux d'abonnement, en le portant à 6 centimes du 1.000, pour les polices couvrant

des risques agricoles, mais sans toutefois déclarer cet abonnement obligatoire. Ces augmentations de taux d'abonnement sont justifiées par ce fait que les droits de timbre ordinaire ayant été considérablement augmentés par l'article 19 de cette même loi de 1918, il était nécessaire d'élever en proportion les taux d'abonnement.

Assurance accidents.

La partie nouvelle de cette loi du 29 juin 1918 se trouve dans l'article 21, et a trait aux assurances accidents, corporels et matériels.

Lors de la discussion de la loi du 5 août 1850, un amendement avait été déposé tendant à demander l'extension du principe d'abonnement au timbre à toutes les branches d'assurances, mais la commission d'étude repoussa cette extension en raison des diverses opérations auxquelles se livraient certaines d'entre elles.

Les Compagnies accidents prétendirent pouvoir bénéficier des dispositions de l'article 37 de cette loi de 1850, au même titre que les assurances vie, puisque disaient-elles, nous assurons non seulement en cas d'incapacité de travail causé par accident, mais encore en cas de perte de la vie par suite d'accident ; ce qui constituait à leur sens une véritable opération d'assurance sur la vie. L'administration refusa d'admettre cette thèse, en se basant sur ce que les opérations d'assurances accidents sont absolument différentes de celles pratiquées par les assurances vie : les premiers ont pour utilité de diminuer la malchance, le hasard, tandis que les secondes encouragent et pratiquent l'épargne (Dict. Enreg. v ass. n° 94-97). Il faut toutefois reconnaître que revenant sur son intransigeance première, le fisc par une solution en date du 17 mai 1870 autorisait les opérations des assurances en cas de perte de vie par suite d'accident à être considérées comme des assurances sur la vie et les acceptait

sous le bénéfice de l'abonnement facultatif au timbre (solution du 11 juillet 1872, 23 août 1876 et 12 mars 1887). Le taux indiqué était celui de 2 francs pour 1.000 des sommes assurées, comme pour les assurances vie. Cette extension bienveillante de l'article 37 de la loi de 1850 fut également concédée aux assurances transports par eaux et par terre. Mais elle fut refusée, d'une manière absolue, aux contrats couvrant les autres risques matériels ou mixtes, matériels et corporels, qui restaient soumis aux dispositions de l'article 35 de la loi de 1850 sur le timbre de dimension.

La loi du 29 décembre 1884 n'apporta aucune modification importante aux assurances accidents corporels et ne les déclara pas soumises obligatoirement à la taxe d'abonnement. Cependant l'administration des domaines et du timbre qui leur avait accordé, en dehors du législateur, la faculté d'abonnement, ordonna que les prescriptions de la loi du 29 décembre 1884 relatives à la fixation de la taxe annuelle, aux époques de versement de cette taxe, et à la liquidation définitive de cet impôt, leur fussent applicables.

L'article 21 de la loi du 29 juin 1918 n'eut donc, au regard des assurances de perte de vie en cas d'accident, et à celles de transports par eau et par terre que le mérite de régulariser leur situation aux yeux de la loi, de déclarer l'abonnement obligatoire et d'en fixer le montant à 4 francs pour 1.000, sans addition de décimes. Mais il eut plus de portée concernant les assurances de risques matériels puisqu'il leur appliquait le bénéfice de l'abonnement obligatoire, que l'administration leur avait précédemment refusé, et supprimait ainsi la distinction qu'elle avait établie entre les assurances accidents, en cas de perte de vie, et assurances accidents matériels, en uniformisant pour ces deux classes de risques le taux et la formalité du timbre.

Loi du 14 juin 1919

Assurances risques agricoles. — L'article 20 de la loi de 1918, dans son § 3, avait bien augmenté le taux de l'abonnement pour les polices couvrant les risques agricoles précédemment fixés à 0.04 °/₀ par la loi du 9 mai 1860 et l'art. 18 de la loi du 2 juillet 1862, mais il n'avait pas rendu l'abonnement au timbre obligatoire pour ce genre de risque.

La loi du 14 juin 1919, abrogeant par son article 2 les dispositions contenues dans les lois précitées du 9 mai 1860 et l'article 18 de la loi du 2 juillet 1862, rendit applicable, à partir du 1er avril 1919 (1) l'article 8 de la loi du 29 décembre 1884 aux assurances de risques agricoles, et fixa le taux de l'abonnement à 0.06 pour 1.000, sur le total des sommes assurées sans addition de décimes.

Il n'était pas cependant dérogé aux dispositions de la loi du 4 juillet 1900, tendant à exonérer de l'impôt du timbre, les contrats passés par les Sociétés ou caisses mutuelles d'assurances agricoles administrées gratuitement.

Texte de la loi du 29 juin 1918

Art. 12. — Doivent être enregistrés dans le délai de trois mois à compter de leur date, tous les actes sous seing privé constatant des conventions synallagmatiques, autres que ceux visés par l'article 22, loi du 11 juin 1859 qui ne sont pas assujettis par les lois existantes à l'Enregistrement dans un délai déterminé.....

Art. 16. — Tout contrat d'assurance sur la vie ou de rente viagère passé par les Sociétés, Compagnies d'assu-

(1) Cette rétroactivité de la Compagnie s'explique par ce fait que les contrats devant être timbrés et enregistrés dans un délai de 3 mois on voulut faire bénéficier des dispositions nouvelles les contrats qui n'avaient pas encore été présentés aux formalités présentes.

rances et tous autres assureurs, ainsi que tout acte ayant exclusivement pour objet la formation, la modification ou la résiliation amiable de ces contrats est soumis à une taxe annuelle et obligatoire moyennant le paiement de laquelle la formalité de l'enregistrement sera donnée gratis toutes les fois qu'elle sera requise.

La taxe est fixée à 1 fr. 25 °/₀ sans décimes du total des versements faits chaque année à ces Sociétés, Compagnies et assureurs.....

La taxe sera perçue pour le compte du Trésor par les Sociétés, Compagnies et assureurs dans les délais et suivant les formes déterminées par les art. 5, 6, 7, 8 et 10 du règlement d'administration publique du 25 novembre 1871. Il ne sera pas tenu compte des encaissements et annulations de primes échues antérieurement à la présente loi.....

Art. 17. — Les dispositions de l'art. 16 de la présente loi s'appliqueront à partir du 1er juillet 1918 aux Sociétés, Compagnies d'assurances et tous autres assureurs contre les accidents corporels ou les accidents ou risques matériels.

Le taux de la taxe annuelle et obligatoire représentative des droits d'enregistrement est fixé à 1 fr. 25 °/₀ sans addition de décimes du total des versements faits chaque année à ces Sociétés, Compagnies et autres assureurs.

Art. 20. — Le taux de la taxe annuelle et obligatoire d'abonnement au timbre, à laquelle les contrats d'assurances contre l'incendie sont soumis par l'art. 8 de la loi du 29 décembre 1884 est élevé à 7 centimes par 1.000 francs du total des sommes assurées par les assurances à primes et à 5 centimes par 1.000 francs pour les assurances mutuelles, sans addition de décimes.

Le taux de la taxe annuelle et obligatoire d'abonnement au timbre, à laquelle les caisses départementales administrées gratuitement, ayant pour but d'indemniser ou

de secourir les incendiés au moyen de collectes, sont soumises par les art. 37, loi du 5 juin 1850; 8, loi du 29 décembre 1884, est élevé à 2 °/₀ du total des collectes de l'année, sans addition de décimes.

Le taux de la taxe annuelle et facultative d'abonnement au timbre, établie pour les Sociétés, Compagnies d'assurances et tous autres assureurs contre la mortalité des bestiaux, contre la gelée, les inondations et autres risques agricoles, par la loi du 9 mai 1860 et par l'art. 18 de la loi du 2 juillet 1862 est élevé à 6 centimes par 1.000 francs du total des sommes assurées sans addition de décimes.

Le taux de la taxe annuelle et obligatoire d'abonnement au timbre établie pour les Sociétés, Compagnies d'assurances et tous autres assureurs sur la vie, sont soumis par les art. 37, loi du 5 juin 1850; 8, loi du 29 décembre 1884 et 16, loi du 18 avril 1898, est élevé à 4 francs par 1.000 francs du total des versements faits chaque année aux Sociétés, Compagnies, assureurs ou des capitaux encaissés comme prix de la constitution de rentes viagères sans addition de décimes.

Art. 21. — Les dispositions des alinéas 1, 5, 6 et 7 de l'art. 8 de la loi du 29 décembre 1884 s'appliqueront aux Sociétés, Compagnies d'assurances et tous autres assureurs contre les accidents corporels ou les accidents ou risques matériels.

Le taux de la taxe annuelle et obligatoire d'abonnement au timbre est fixé à 4 francs par 1.000 francs sans addition de décimes, du total des versements faits chaque année aux Sociétés, Compagnies et autres assurances.

Loi du 14 Juin 1919.

Loi rendant obligatoire la perception par voie d'abonnement des droits de timbre et d'enregistrement sur les contrats d'assurances contre les risques agricoles.

Art. 1. — Les dispositions de l'art. 16 de la loi du 29 juin 1918 sont applicables, à partir du 1er avril 1919 aux Sociétés, Compagnies d'assurances et tous autres assureurs contre la mortalité des bestiaux, contre la gelée, les inondations et tous autres risques agricoles.

Toutefois ne seront pas assujettis à la taxe les contrats enregistrés avant la promulgation de la présente loi. Le taux de la taxe annuelle et obligatoire représentative des droits d'enregistrement est fixé à 1 fr. 25 °/₀ sans addition de décimes, du total des versements faits chaque année à ces Sociétés, Compagnies et autres assurances.

Art. 2. — Les dispositions des alinéas 1, 5, 6 et 7 de l'art. 8 de la loi du 29 décembre 1884 sont applicables à partir du 1er avril 1919 aux Sociétés, Compagnies et assureurs visés à l'article précédent.

Le taux de la taxe annuelle et obligatoire d'abonnement au timbre est fixé par ces Sociétés, Compagnies et assureurs à 0.06 par 1.000 du total des sommes assurées sans addition de décimes.

Les dispositions de la loi du 9 mai 1860 et de l'art. 18 de la loi du 2 juillet 1862 instituant pour cette catégorie d'assurances un abonnement facultatif sont abrogées.

Art. 3. — Il n'est pas dérogé aux dispositions de la loi du 4 juillet 1900 sur les Sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agricoles.

CHAPITRE IV

DEUXIÈME PARTIE

De l'Unification du Régime fiscal

Les lois sont ordinairement contingentes et reflètent les besoins du moment, mais il est désirable qu'elles conservent une homogénéité et un enchaînement rationnel dans leur progression ; qu'elles suivent et développent un principe en le perfectionnant et en lui donnant toute l'ampleur qu'il comporte. A cet égard, la matière des assurances que nous étudions peut être prise comme modèle.

Nous avons pu remarquer, qu'à partir de 1850, les assurances terrestres ont été régies par un système uniforme d'impôts et que toutes les taxes votées depuis cette époque procèdent du même esprit, du même mode d'application ; cette date fut donc bien le point de départ d'une évolution fiscale qui n'atteignit son complet épanouissement qu'en 1918.

Les législateurs successifs ont été fidèles à une doctrine constante et invariable, qui fait de l'assureur un collecteur d'impôt ; ils se sont attachés à cette idée, l'ont expérimentée et étendue peu à peu, à toutes les polices d'assurances.

Malgré la lenteur de son évolution, rarement développement fiscal a été conduit avec plus de sûreté et d'harmonie.

Le principe directeur de cette législation a été l'abonnement créé par la loi de 1850.

Le mode de perception fut le règlement de 1871 qui sert de type à tous les autres.

Le droit de contrôle, c'est le droit de regard institué par l'article 35 de la loi de 1850, développé et perfectionné par les législateurs ultérieurs.

Il eut été difficile de prédire en 1850 l'ampleur qu'à pris le principe de l'abonnement appliqué à la perception des droits de timbre auxquels sont maintenant soumises les polices d'assurances de tous genres, car, au début, ce fut presque timidement, avec des atténuations même qu'il fut offert seulement aux assurés contre l'incendie, la grêle et sur la vie.

Nous savons que depuis, son champ d'application s'est considérablement étendu et qu'il régit à l'heure actuelle la perception des droits d'enregistrement et de timbre dûs par tous les contrats d'assurances terrestres. Les lois de 1918 et 1919 que nous venons d'étudier ont opéré cette unification et il ne reste plus maintenant comme soumis au droit commun, frappant les actes sous seing privé, que les polices d'assurances de prêts hypothécaires (Article 12, loi du 29 juin 1918) (1).

Nous ne saurions cacher l'importance de cette unification qui constitue un grand progrès législatif, à un double point de vue.

Elle a comme premier avantage d'apporter une simplification incontestable en matière de perception fiscale en supprimant pour tous les contrats d'assurance quelle que soit la nature du risque garanti, la formalité de mention de l'Enregistrement et du timbre à apporter sur chaque police ainsi que l'obligation du dépôt du double. Payant annuellement les droits au prorata des sommes garanties et du montant de la prime, l'assuré peut modifier son contrat au cours de sa durée sans perdre le bénéfice des droits antérieurement versés. Ce qui est très appréciable

(1) Nous trouvons outre les assurances de prêts hypothécaires un genre d'assurance rarement pratiquée dites assurances de nuptialité et de natalité et qui restent soumises aux formalités de la loi de 1918. Loi du 26 mai 1921 (Journal Officiel du 31 mai 1921).

dans le cas des polices affectées d'une clause résolutoire ou qui viennent à expiration par disparition du risque.

Comme second avantage nous relevons que l'Etat encaisse sans avoir de frais de perception des ressources très importantes ; et son rôle se borne à celui de contrôler et de surveiller. Il n'a pas comme pour les actes sous seing privé ordinaires à assumer la garde d'un double. On peut toutefois objecter que l'assuré perd de ce fait une garantie en cas de contestation avec son assureur.

Cette unification s'imposait ; on ne comprenait pas que certaines branches d'assurances fussent soumises à des droits annuels obligatoires, tandis que d'autres, plus favorisées bénéficiant des lacunes de la loi de frimaire an VII, ne versaient les dits droits qu'en cas de comparution en justice. Il importait de réunir sous un régime identique tous les contrats d'assurances, car ces différents contrats gardent toujours le même caractère, la même nature, quelle que soit celle du risque couvert ; il était juste qu'ils acquittassent de la même manière les droits de timbre et d'enregistrement qui pouvaient les grever en tant que contrats sous seing privé. C'est cette uniformité d'imposition que nous ont donné les lois de 1918 et 1919, en étendant d'une part, les principes de décret du 25 novembre 1871 et d'autre part, les dispositions de la loi du 29 décembre 1884 aux assurances vie agricoles et accidents.

Nous apercevons aisément tout le chemin parcouru et combien nous sommes loin des imprécisions et des complications que contenaient les lois de brumaire et frimaire an VII et des tatonnements de la loi de 1850.

Les assureurs seuls peuvent se plaindre du droit de contrôle qui pèse sur eux durement, et du supplément de comptabilité qui leur incombe par suite de recouvrement des impôts. Mais ils peuvent aussi reconnaître les avantages qu'ils tirent de l'absence de toute formalité et

constater que l'essor de leur industrie n'est ainsi entravé en aucune manière. Ils ne peuvent nier qu'ils réalisent même une certaine économie par la faculté qu'ils ont d'employer le format et la quantité de papier qui leur plaît sans avoir à déplorer la perte ou la maculation de feuillets timbrés par leurs agents et leurs employés.

CHAPITRE V

PREMIÈRE PARTIE

Des Lois spéciales de 1898 et 1907 applicables aux Assurances incendies.

DEUXIÈME PARTIE

Loi du 25 Juin 1920.

CHAPITRE V

PREMIÈRE PARTIE

Loi du 13 Avril 1898

Les capitaux, garantis par les Compagnies ou Sociétés couvrant des risques d'incendie, sont en dehors des droits de timbre déjà étudiés, frappés par deux taxes spéciales dont le recouvrement a été confié exceptionnellement à l'administration de l'Enregistrement (1).

Ces taxes possèdent un caractère propre et ne peuvent être rangées dans aucune catégorie des droits d'enregistrement précédemment institué ; elles ont été édictées par les lois du 13 avril 1898 et 30 janvier 1907.

Nous allons les étudier séparément, mais nous ferons remarquer dès maintenant qu'elles ont un lien commun entre elles.

La loi du 12 avril 1898 fut, on peut dire, la corollaire d'un chapitre spécial de la loi sur le budget de cette même année, autorisant le Ministère de l'Intérieur à affecter une somme de 80.000 francs à des subventions destinées à aider les communes, dont le budget était peu important, à se constituer ou à entretenir un corps de sapeurs-pompiers.

Grâce au concours financier de l'Etat, les communes furent donc dotées de moyens efficaces dans la défense

(1) Extrait du rapport de la loi (Journal Officiel, 24 novembre 1897). Le recouvrement de cette taxe a été confié à l'administration de l'Enregistrement parce que cette administration est déjà en rapport constant avec les Compagnies d'assurances ; bien que cette taxe ne se rattache à aucun impôt déjà recouvré par elle.

contre le feu ; beaucoup de sinistres furent évités ou leur importance diminuée. Il est de toute évidence que cette amélioration profitait, pour une large part aux Compagnies d'assurances d'incendie, puisqu'elles payaient des indemnités moins fortes ou moins fréquentes, par suite de cette diminution des sinistres.

Il parût donc équitable de demander à ceux qui bénéficiaient directement des dépenses engagées par l'Etat pour entretenir des corps de sapeurs-pompiers de partager leurs bénéfices ainsi réalisés avec lui. Ce fut le but de la taxe édictée par les articles 17 et 18 de la loi du 13 avril 1898 qui prit même pour cette raison le surnom, de taxe des sapeurs-pompiers (1).

L'assuré profitait bien, dans une certaine mesure, des avantages que procuraient les moyens de sauvegarde contre les incendies, mais dans une bien moindre proportion que les Compagnies ou Sociétés d'assurances qui le couvraient. Aussi pensait-on que raisonnablement les assureurs ne réclamaient pas, à leurs assurés, le montant de cette nouvelle charge qui leur resterait personnelle.

Les grandes Compagnies admirent au début ce principe, mais voyant bientôt des Compagnies secondaires agir autrement, elles prirent, elles aussi, l'habitude de réclamer à leurs assurés le remboursement de cette taxe.

La loi n'avait certes pas interdit cette faculté de répercussion, mais on pouvait espérer que les Compagnies n'en useraient pas.

M. Maguero (Traité alphabétique des droits d'enregistrement au mot « assurance ») semble ne pas être de cet avis et prétend que cette taxe ne saurait être mise à la charge des assureurs ou des assurés. A son avis, elle constitue une anomalie, parce qu'elle est contraire aux

(1) L'Algérie bénéficia d'une faveur exceptionnelle dûe à son régime particulier pendant quelques années et ne fut soumise à la loi de 1898 que par le décret du 3 Octobre 1903.

déclarations antérieures du législateur, qui avait pris soin de préciser dans les lois des 16 et 24 août 1790 et 5 avril 1884 que les mesures à prendre pour prévenir les incendies sont d'intérêt général et doivent être mises à la charge de tous.

En réalité, la loi de 1898 ne met pas au compte des Compagnies ou Sociétés les moyens de défense contre l'incendie, elle récupère simplement une partie des dépenses engagées par l'Etat et les communes à leur profit, au moyen d'un impôt léger qui n'est que de six francs par million.

Les assureurs particuliers se trouvent exonérés de cette taxe, bien que profitant au même titre que les Compagnies et Mutuelles des avantages qu'elle leur procure dans la lutte contre les sinistres. Mais cette faveur peut s'expliquer par le petit chiffre d'affaires et de capitaux, que ces assureurs réalisent et qui donnerait à l'Etat un revenu négligeable.

Les Sociétés Mutuelles et les Sociétés étrangères, qui profitaient des mêmes avantages que les Compagnies françaises dans la lutte contre les sinistres, furent également soumises à cette taxe ; seules, les caisses départementales en furent exemptées (1).

Les biens meubles et immeubles situés à l'étranger, ne profitant pas des organisations de sapeurs-pompiers français, en sont naturellement dispensé (Cassation, 1er juin 1908 - Gazette des Tribunaux, 7 décembre 1909).

Il en est ainsi également pour les capitaux formant l'objet de réassurance ou ceux concernant les polices résiliées, annulées ou n'ayant donné lieu à aucune perception de prime.

Bien que cette taxe ne se rapporte à aucun impôt d'enregistrement, son recouvrement est suivi, les ins-

(1) Cette mesure prise en faveur des caisses départementales et agricoles, souleva des récriminations ; certains y virent des tendances étatistes (Brochure de M. Ajam, député — Paris, Imprimeries Réunies — 1898).

tances introduites et jugées comme en matière d'enregistrement ; le paiement de la taxe est effectué par trimestre et soumis à une liquidation annuelle. Le règlement d'administration publique du 12 juillet 1898 qui en règle la perception est d'ailleurs calqué sur celui du 25 novembre 1871. Mais il faut remarquer que cette taxe mise à la charge des Compagnies d'assurances étant, dans la pratique, récupérée sur l'assuré, est, par suite considérée comme un accessoire de la prime et soumise à la taxe d'enregistrement de 10 °/₀ (Journal Enregistrement 26.327 - 16 Mai 1904).

La prescription applicable à cette taxe n'est pas, comme on pourrait le croire, celle habituellement exigée pour éteindre les droits d'enregistrement, mais la prescription trentenaire. Il semble bien, en effet, que c'est cette longue prescription qu'il faut prendre, puisque l'assiette de la taxe est comme pour le timbre, le capital et non pas la prime, réservée à l'assiette des droits d'enregistrement seulement.

Art. 17. — Les Compagnies et Sociétés d'assurances françaises et étrangères contre l'incendie, à l'exception des Caisses départementales organisées par les Conseils généraux, sont assujetties à une taxe annuelle à raison de 6 francs par million sur le capital qu'elles assurent en France.

Art. 18. — Les opérations de réassurances n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de cette taxe lorsqu'elle est payée par l'assureur primitif.

Le recouvrement de la dite taxe sera suivi et les instances seront introduites et jugées comme en matière d'enregistrement.

Un règlement d'administration publique déterminera le mode de perception et les époques de paiement de la taxe établie par le présent article, ainsi que toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de cette

disposition à laquelle s'étendra l'article 7 de la loi du 21 juin 1875.

Toute contravention aux prescriptions de ce règlement sera punie d'une amende de 100 à 1.000 francs.

Loi du 30 Janvier 1907

L'article 5 de la loi du 30 janvier 1907 fait suite aux articles 16 et 17 du 13 avril 1898 ; elle a, comme elle, un caractère spécial ne permettant pas de la ranger parmi les anciens droits d'enregistrement déjà connus. Elle a aussi cette particularité de n'atteindre que les Compagnies d'assurances incendie ; son but, tout en réservant les droits acquis aux communes pour les sommes qui leur sont allouées pour l'entretien des sapeurs-pompiers, est d'augmenter, pour l'incorporer aux recettes du budget de cette même année, le rendement de ladite taxe de 1898 en lui superposant une autre dont le quantum est variable suivant les chiffres des capitaux assurés (1).

Cette taxe nouvelle a ceci de particulier qu'elle est progressive et qu'elle atteint par tranche, l'ensemble des capitaux assurés en France, par chaque Société. Le taux pour la fraction comprise de 1 million à 1 milliard est de 3 francs par million, pour celle comprise de 1 milliard à 3 milliards elle est de 6 par million, et au-dessus de 3 milliards, le taux atteint 12 % par milliard.

Son institution fut vivement combattue. Les défenseurs des Compagnies prétendaient qu'elle absorberait les bénéfices industriels de certaines d'entre elles, et que le contrat incendie déjà lourdement imposé ne pourrait pas vivre si elle était votée (Séance du 14 décembre 1906, Jour Off. du 15 - 32.52).

(1) En 1907, les Compagnies versaient au Trésor, pour la taxe dite des sapeurs-pompiers une somme totale de 420.000 francs seulement. Aujourd'hui cette même taxe donne plus d'un million.

Mais M. Mougeot, rapporteur de la loi, répondait que rien de tel n'était à craindre, et que l'accroissement énorme de la valeur des actions des Compagnies était suffisant pour prouver le contraire et rassurer le Parlement.

Mais, objectait-on encore, cette taxe qui ne doit pas profiter aux sapeurs-pompiers mais directement au Trésor, aurait dû frapper toutes les branches d'assurances : ce qui n'est pas exact, car il apparaît assez clairement dans la discussion préparatoire de cet article, et dans l'opinion du moment (nous en trouvons une preuve dans l'article 6) qu'elle a été créée à la suite de la déception que le Parlement a éprouvé en voyant, comme nous l'avons déjà dit, les Compagnies récupérer la taxe de 1898, dite des Sapeurs-Pompiers sur leurs assurés, alors que ces derniers en tiraient un bien moindre profit qu'elles mêmes.

Aussi le législateur de 1907 a-t-il tenu à spécifier, cette fois, que cette nouvelle taxe ne visait pas le contrat d'assurances incendie en lui même, mais qu'elle frappait les assureurs seuls, qui ne pouvaient en aucun cas et d'aucune manière la mettre à la charge de l'assuré (1).

Nous pourrions nous demander si l'Etat peut ainsi intervenir dans les contrats passés entre les Compagnies et les assurés sans outrepasser ses droits en indiquant qui doit payer, alors qu'en matière d'impôt la solidarité fiscale est de règle. A vrai dire, aucun texte ne s'oppose à cette intervention, et l'Etat qui crée une taxe a le droit de choisir son débiteur, d'autant mieux que nous nous trouvons ici en face d'un impôt spécial.

(1) M. Peytral, député, fit observer que la prohibition de récupérer la dite taxe sur les assurés serait inopérante en raison du phénomène inéluctable de l'impôt, qui se produit par l'élévation des tarifs. Mais le Ministre des finances, M. Caillaux fit remarquer que les contrats déjà réalisés en seraient tout au moins exemptés et que, par le jeu de la concurrence des Mutuelles, l'incorporation de cette taxe aux tarifs serait mal aisée (Journ. Off. 29 janvier 1907, p. 273).

Les Mutuelles constituées aux termes du décret du 22 janvier 1868, échappent aux prescriptions de l'article 6 et sont autorisées à récupérer cette taxe sur leurs sociétaires, ce qui se conçoit aisément puisque, de par la constitution même de ces Sociétés, les sociétaires sont tout ensemble assureurs et assurés et partagent les bénéfices.

Les Caisses départementales et les Sociétés mutuelles agricoles constituées au terme de la loi du 5 juillet 1900 sont exemptées de cette taxe comme elles l'étaient précédemment de la loi de la taxe des sapeurs-pompiers.

La perception des droits dûs par les Compagnies en vertu de cette loi du 30 janvier 1907 s'opère conformément au règlement d'administration publique du 12 juillet 1898 (1).

En vertu du principe de la territorialité de l'impôt, cette taxe traditionnelle ne devrait être régulièrement assise que sur le montant des risques assurés en France. Or, en agissant ainsi, on placerait les Compagnies françaises en état d'infériorité vis à vis de leurs concurrents étrangers, attendu que les Compagnies étrangères qui n'ont souvent en France qu'une faible partie de leur exploitation se trouveraient, pour la plupart, imposées au taux le plus faible, tandis que la majorité des Compagnies françaises, dont l'activité se développe sur tout notre territoire, auraient à supporter le tarif plein. C'est ce qu'avait très bien compris l'administration et qu'elle avait voulu empêcher, en prescrivant à ses agents, dès la mise en application de la loi de 1907, d'envisager les opérations des Compagnies dans leur totalité, quelle que fut la situation des risques, fut-elle même à l'étranger.

Mais la Cour de Cassation n'admit pas cette thèse et décida par trois arrêts successifs (voir cir. 31 juillet 1913,

(1) Cette loi de 1907 a été rendue applicable en Algérie par le décret du 15 juillet 1908.

Sirey 1918-1919-4-181) que pour déterminer le tarif de la taxe dûe par une Compagnie étrangère, il ne devrait être tenu compte que des capitaux assurés en France.

Cette jurisprudence a donc l'inconvénient de placer les Compagnies étrangères dans une situation privilégiée par rapport aux Compagnies françaises qui, elles, acquittent la taxe additionnelle au tarif fixé d'après la valeur totale des capitaux qu'elles assurent en France et à l'étranger, sans qu'aucune difficulté ait jamais été soulevée à cet égard.

Le législateur s'est ému de cet état de chose et a détruit la jurisprudence antérieure par l'article 6 de la loi du 12 août 1919, en prescrivant de faire rentrer dans le calcul de la taxe, tous les capitaux assurés hors de de France par les Sociétés ou Compagnies d'assurances incendie.

Textes de loi du 30 janvier 1907

Art. 5. — En sus de la taxe annuelle du 6 par million, établie par la taxe du 13 avril 1898, il est institué une taxe de 12 francs par million sur le capital assuré par les Compagnies et Sociétés d'assurances françaises et étrangères, Cette taxe est réduite à 3 francs par million pour les Compagnies et Sociétés qui justifient que l'ensemble des capitaux assurés par elles est compris entre 1 et 3 milliards.

Sont et demeurent exempts de cette taxe les capitaux assurés aux caisses départementales et aux Sociétés d'assurances mutuelles agricoles constituées aux termes de la loi du 4 juillet 1900, ainsi que les capitaux réassurés par lesdites Caisses ou Sociétés.

Art. 6. — La taxe établie par l'article précédent ne vise pas le contrat d'assurances. Elle s'ajoute aux frais généraux de l'assureur, qui ne pourra, en aucun cas, les

récupérer sur l'assuré, sauf en ce qui concerne les Sociétés d'assurances mutuelles contre l'incendie constituées conformément aux termes du décret du 22 janvier 1868.

Loi du 12 aout 1919, article 6

L'article 5, premier alinéa de la loi du 30 janvier 1907, relatif à la taxe sur les capitaux assurés contre l'incendie par les Compagnies d'assurances est complété comme il suit :

Il sera tenu compte pour la détermination de la taxe des capitaux assurés hors de France par lesdites Compagnies et Sociétés.

Loi du 25 juin 1920

Cette loi n'a pas, comme certaines, le mérite d'organiser, de créer, de réformer un état de chose défectueux. Elle est simplement destinée à fournir au Trésor 8 milliards 1 2 de ressources nouvelles.

En matière d'assurances elle n'innove pas, ne change rien aux taxes précédemment établies, si ce n'est aux taux, qu'elle élève considérablement.

L'art. 37 double, dans les cinq paragraphes qui le composent, les tarifs d'abonnement au timbre précédemment établis par la loi du 29 juin 1918 et 14 juin 1919 (1).

Ce doublement n'a rien qui puisse nous surprendre et s'explique par l'élévation des droits de timbre ordinaire de dimension, auquel il correspond (Art. 36).

Les assurances incendie sont ainsi soumises à la formalité du timbre à raison de 14 centimes pour mille

(1) M. Ajam, député, propose un amendement tendant à exonérer les contrats de rentes viagères n'excédant pas 2.400 souscrits à la caisse des retraites de la vieillesse. Mais la commission sénatoriale la supprima estimant préférable de laisser ces contrats jouir de l'indemnité des taxes de timbre quel que fut le chiffre de la rente, parce qu'une viagère dont le montant atteindrait même 6.000 francs n'assurerait au titulaire au taux du coût de la vie actuelle que de modestes ressources (J. Off. 18 mai 1920).

des capitaux garantis, et les caisses départementales à 4 francs pour mille du montant de leurs collectes de l'année.

Les assurances vie et accidents et rentes viagères paieront désormais huit francs par mille francs des versements faits aux assureurs.

Les risques agricoles verseront pour leur part 12 centimes par mille francs des sommes assurées.

L'enregistrement des polices a été également augmenté par l'art. 39, mais dans des proportions beaucoup moindres. Il a seulement été ajouté 1 °/₀ aux taux précédemment fixés, par les lois du 23 août 1871 - 92 juin 1918 et 14 juin 1919.

Ce qui donne à chaque branche d'assurances les taux respectifs suivants :

Assurances Incendie 0.11 °/₀ du montant des primes.

Assurances rentes viagères et accidents 2.25 °/₀ du total des primes et versements faits aux assureurs (1).

Les assurances vie, en raison de leur caractère de prévoyance en ont été dispensées expressément.

Cette augmentation de 1 °/₀, ajouté aux droits d'enregistrement précédemment établis, est simplement la confusion de deux impôts en un seul. Ce taux de 1 °/₀ est destiné à représenter le montant de la taxe sur le chiffre d'affaires que toutes les transactions commerciales acquittent maintenant.

Antérieurement à la loi de 1920, la vente au détail de certains objets qui n'étaient pas de première nécessité, et rangés pour cette raison dans la catégorie « objets de

(1) Par des décrets successifs en date du 13 novembre 1918 (J. Of. du 15 novembre 1918) 29 décembre 1919 (J. Of. 31/12/1919), les droits de timbre avaient été portés à 0.07 pour mille des capitaux pour les assurances incendie et risques agricoles et les droits d'enregistrement à 0.08 °/₀ des primes. Les taux des droits de timbre ont été doublés par un nouveau décret en date du 14 décembre 1920 qui porte les taxes au même chiffre que pour la métropole.

L'Alsace Lorraine, par un décret du 20 juillet 1920 (J. Off. du 8 août 1920) fut soumise au point de vue assurances, aux taxes votées par la loi du 25 juin 1920 sans aucune modification.

luxe », étaient soumis à des taxes proportionnelles instituées par les articles 23 et 28 de la loi du 31 décembre 1917. Mais cette loi, votée à la hâte dans des moments graves, présentait des complexités et des anomalies qu'il fallait faire cesser. Comme l'Etat ne pouvait pas se passer du rendement de ces taxes, l'impôt sur le chiffre d'affaires fut créé pour les remplacer (1).

Son but était de substituer à tous les impôts, sur les paiements de luxe, un droit plus simple et plus général sur les paiements reçus à l'occasion de toute transaction commerciale (2).

Son caractère est d'être un impôt indirect de consommation mais plus large, plus étendu que les taxes habituelles sur le vin, le sucre et autres produits analogues ; il constitue le développement et la généralisation des taxes proportionnelles en frappant simplement le total des ventes du commerçant au taux de 1.10 %.

Il frappe tous les commerçants sans distinction, tous ceux même qui habituellement ou occasionnellement achètent pour revendre : ce sont du moins les termes généraux employés par l'art. 59.

Mais l'art. 60 édicte plusieurs exceptions parmi lesquelles sont comprises les assurances terrestres (3).

On a préféré plutôt que de compliquer encore les impôts dont elles sont frappées, augmenter d'une quotité équivalente à l'impôt sur le chiffre d'affaires le montant des droits d'enregistrement. On s'est adressé au droit d'enregistrement parce que le taux de cette taxe est

(1) M. Bokanowsky, rapporteur, déclare que l'impôt sur le chiffre d'affaires paraît répondre aux désirs exprimés par les intéressés eux-mêmes, c. à d. par les Chambres de Commerce qui voulaient voir disparaître les impôts de luxe institués par la loi du 31 décembre 1917 (J. Off. du 22 mars, p. 241).

(2) M. Emmanuel Besson (Traité pratique de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

(3) L'article 60 ne faisait pas partie du projet gouvernemental du 13 janvier 1920. Il fut question d'établir des propositions d'exemption que dans la lettre de M. Marsal, ministre des finances, en date du 11 Février 1920

Au début, elles se réduisaient à 5 cas d'exemption, parmi lesquels les assurances n'étaient pas comprises,

beaucoup plus élevé que la taxe de timbre et qu'elle comporte mieux ce relèvement compensateur, et que d'autre part, à la différence de la taxe de timbre, qui se liquide parfois sur les capitaux assurés ; elle est toujours assise sur les primes encaissées et les versements effectués, ce qui permet et rend possible une augmentation uniforme pour toutes les catégories d'assurances tout en conservant le principe, car il est évident que la prime est le signe de la transaction intervenue.

L'application de l'impôt sur le chiffre d'affaires aux assurances aurait été difficile en raison de la nature et de la multiplicité des opérations pratiquées. L'assureur n'est pas, en effet assimilable à un commerçant, même si l'on compare la garantie qu'il donne à une marchandise, on constate en effet que cette transaction n'a pas tous les caractères d'une vente et qu'elle ne saurait y être comparée (voir chapitre 1, première partie).

Une difficulté aurait encore été de déterminer ce qu'on entend par chiffre d'affaires en matière assurances. Est-ce l'importance des risques assurés ? les sommes garanties? ou au contraire le montant des primes encaissées et des versements effectués? Et dans le second cas, cet impôt pouvait-il se rapporter à des contrats antérieurs à la nouvelle loi ? En augmentant simplement les droits d'enregistrement, la question s'est trouvée simplifiée sans perte pour le Trésor et les contrats antérieurement souscrits ont été frappés *ipso facto*. Mais l'art. 60 spécifie, que seuls sont exempts de l'impôt sur le chiffre d'affaires les assureurs, compagnies ou sociétés d'assurances, qui acquittent les taxes de timbre et d'enregistrement applicables aux contrats d'assurances.

Cette exemption ne peut donc pas être invoquée par tous ceux qui pratiquent l'assurance, et notamment par les courtiers et les agents généraux des compagnies qui font les affaires en leur nom.

Le courtier est considéré comme faisant des affaires

personnelles, il est donc soumis comme les commerçants à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à la tenue du livre de commerce. Mais les agents généraux des compagnies qui opèrent au nom et pour le compte de celles-ci sont des mandataires, des employés. Ils ne sauraient dans ces conditions, être soumis à l'impôt sur le chiffre d'affaires et ils doivent simplement supporter l'impôt qui frappe les personnes exerçant une profession non commerciale et soumise à l'impôt de 6 °/₀ applicable aux bénéfices nets, déduction des charges habituelles de la profession. C'est ce qui résulte de la réponse donnée par le Ministre des Finances à la question qui lui était posée le 8 mars 1921 par M. Ludre, député (J. Of. du 9 mars 1921).

Sociétés de Capitalisation

La loi du 25 juin 1920 a par son art. 38 l'avantage de terminer le procès que l'administration avait intenté aux compagnies de capitalisation tendant à les faire déclarer soumises aux dispositions de l'art. 27 de la loi du 5 juin 1850 ; elle leur demandait en conséquence d'acquitter les droits de timbre dûs à raison de chaque contrat consenti. La Cour de Cassation, par son arrêt du 7 mai 1912 (D. P. 1914-1-249) réfuta cette théorie et déclara les Sociétés de capitalisation exemptes des droits de timbre.

L'administration ne se tenant pas pour battue recommença ledit procès, en arguant cette fois, que les opérations faites par les Sociétés de capitalisation possédaient le caractère d'effets de commerce non négociables et qu'elles devaient donner, pour cette raison, ouverture aux mêmes droits de timbre que ces dits effets. La Cour ne s'est jamais prononcée sur cette deuxième question, mais l'art. 38 l'a solutionnée en instituant à la charge de ces entreprises de capitalisation une nouvelle taxe de 2 francs par mille francs de capital promis dans la police.

Cette taxe est, de plus, destinée à remplacer pour ces

assurances d'un caractère particulier, l'impôt sur le chiffre d'affaires auquel elles auraient été soumises en principe.

Mais le législateur comprenant qu'il eut été difficile de récupérer sur les versements, qui sont souvent minimes et inférieurs à 5 francs, le montant de l'impôt de 1.10 les en a expressément exemptés par le § 8 de l'art. 60.

L'impôt du timbre de 2 francs institué par l'art. 38 a donc le double but d'être d'abord un impôt de timbre, et en même temps de remplacer la taxe sur le chiffre d'affaires.

Texte de la Loi du 25 juin 1920

Art. 38. — Le droit de timbre auquel sont soumis les polices et contrats souscrits par les entreprises françaises ou étrangères de capitalisation assujetties à la loi du 19 décembre 1907 est fixé à 2 francs par 1.000 francs du capital promis par la police sans addition de décimes.

Art. 39. — La taxe ou le droit d'enregistrement applicable aux contrats d'assurances de toute nature, autres que les assurances sur la vie mais y compris les contrats de rentes viagères en vertu des articles 6 de la loi du 23 août 1871, 16, 17, 18 de la loi du 29 juin 1918 et 1er de la loi du 14 juin 1919 est augmenté de 1 °/₀ sans addition de décimes.

Art. 60. — Sont exemptés de la taxe prévue à l'article précédent § 8, les affaires effectuées par les Sociétés de capitalisation et assujetties à l'impôt établi par l'article 38 de la présente loi.

§ 9. — Les affaires effectuées par les Sociétés ou Compagnies d'assurances et tous autres assureurs quelle que soit la nature des risques assurés, et qui sont soumises

aux taxes de timbre et d'enregistrement édictées par les articles 6 de la loi du 23 août 1871, 8 de la loi du 29 décembre 1884, 16 de la loi du 13 avril 1898, 16, 17, 18, 20, 21 de la loi du 29 juin 1918 et 2 de la loi du 14 juin 1919 et 39 de la présente loi.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

Du Monopole comparé au système fiscal actuel.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

Du Monopole.

Le législateur n'avait pas commencé d'essayer de doter les assurances terrestres d'un système fiscal particulier et des plus avantageux pour les finances publiques, qu'une autre théorie, celle du monopole, naissait et se développait.

Cette théorie se fit jour dès l'apparition des taxes de timbre et d'enregistrement; elle avait comme but de les combattre en instituant la gestion directe de l'Etat, dans les assurances. On prônait, vers 1834, l'assurance obligatoire par l'Etat, comme devant rapporter au Trésor des bénéfices beaucoup plus importants que ceux qu'il pouvait tirer des taxes de timbre et d'enregistrement. En 1848, la réalisation de cette idée fut mise en tête de tous les programmes socialistes. Emile Girardin s'en empara, la présenta comme une institution merveilleuse, et soutint énergiquement à la tribune et dans la presse le projet qu'il avait établi.

Napoléon III lui-même qui « s'est plu, dit-on, à flirter » avec le socialisme, fut séduit par cette conception et voulut lui témoigner combien grande était sa faveur, en présidant l'assemblée du Conseil d'Etat où le projet fut discuté. Mais à la presque unanimité de ses membres, le Conseil d'Etat refusa de prendre en considération le susdit projet.

Puis vint la III[e] République. Beaucoup de ses députés s'élevèrent à la tribune de la Chambre, contre le système

d'imposition actuel qui, disaient-ils, est intolérable, puisqu'il frappe les actes de prudence et de prévoyance ; on s'expliquerait certes mieux une taxe applicable aux insouciants, aux négligents. Elle n'est évidemment pas impossible à établir, mais il serait à craindre qu'elle ne donnât lieu à l'arbitraire et fit uniquement le jeu des Compagnies (1).

Un projet sur le monopole fut présenté une première fois par M. Bourgeois, député du Jura. Ce projet échoua mais fut repris avec quelques modifications heureuses par M. Vincent Carlier en 1908, et par M. Couderc en 1909. Il faut remarquer qu'à cette date, M. Buisson, rapporteur de la commission d'études de ces deux projets, se prononça ouvertement en leur faveur : déclarant l'idée excellente, mais se réservant toutefois sur la question des voies d'application.

Cette réserve d'homme prudent, qui se méfie non d'un projet, mais de sa réalisation et de son application, est, sans en avoir l'aspect, la condamnation même du monopole.

Nous ne nous proposons pas de faire ici une étude des théories étatistes, mais nous croyons utile d'envisager sommairement, au moment où la civilisation augmentant considérablement les responsabilités de chacun, où le développement de la théorie nouvelle des fautes fait peser sur tous un danger pratiquement impossible à éviter, la création d'un organisme social qui nous garantirait complètement contre tous genres de risques. A première vue, l'Etat apparaît comme le seul qualifié pour diriger cette unique et vaste mutualité, formée pour nous défendre contre le mauvais sort au moyen d'une contribution légère.

Mais n'est-il pas de cette conception comme de bien

(1) Auteurs qui ont combattu l'idée du monopole :
MM. Alfred de Coucy, N. Thonnerau, P. Gauvin, H. Cucinot, M. Deroulède,

d'autres. Superbe en théorie, elle séduit ; irréalisable, dangereuse même, voilà comment elle apparaît quand il s'agit de la mettre en pratique.

N'oublions pas que la guerre a soufflé sur nous de son vent brutal. Elle a révélé à nos économistes, à nos stratèges, à nos philosophes, qu'il restait souvent peu de chose de leurs magnifiques plans, si longtemps caressés, quand on arrivait à les réaliser.

Elle a montré la profondeur du fossé qui sépare le rêve de la réalité. La thèse étatiste mise à l'épreuve, dans plusieurs circonstances, a donné des résultats déconcertants et nous a appris à nous méfier des incapacités gouvernementales (1).

Mais, si passant du général au particulier, nous faisons l'étude de la main mise de l'Etat sur les assurances terrestres, nous avons à envisager comment celui-ci entend exercer le nouveau rôle qui lui incombe.

Sera-t-il profiteur ou philantrope ? Providence ou spéculateur ? S'il est vrai que la loi des grands nombres permet en répartissant les risques sur un nombre considérable de têtes de ne demander à chacun qu'une contribution légère, l'assurance-Etat peut, grâce à la multitude de ses assurés, améliorer sensiblement le sort de chacun et être établie d'après des principes humanitaires.

Une assurance générale prendrait l'individu à sa naissance et le protégerait jusqu'à son dernier soupir. Ce serait une superbe mutualité à la portée des classes indigentes, formée par le concours de l'ensemble des membres de la société ; une vaste association sur des bases économiques, dans laquelle les intérêts généraux et les intérêts particuliers seraient conciliés (Bourdon, p. 8). Nous sommes tous acquis à ce noble projet.

(1) Nous relevons à ce propos dans le rapport de M. Jeanney qu'en 1920, les chemins de fer de l'Etat, accuse un déficit de 820 millions et le service des postes et télégraphes celui de 628 millions (J. off. du 9 avril, p. 717).

Mais telle n'est pas l'idée des partisans du monopole. Bannissant tout l'idéalisme sentimental des hommes de 1848, ils professent des idées moins hautes et plus spéculatives. Ils veulent faire de l'assurance une nouvelle gabelle capable d'enrichir l'Etat, voilà leur unique but.

Ils pensent réaliser ainsi les bénéfices nécessaires à l'entretien de la caisse des retraites. Et pourtant M. Mirmam a pris soin dans le journal « La voix du peuple » de les mettre en garde contre la déconvenue qui les attend.

« Le monopole des assurances ne saurait, dit-il, apporter à l'Etat un profit, y chercher pour lui une source de revenus qui puisse permettre d'alimenter la caisse des retraites, cela me parait un des plus énormes paradoxes qui se soit jamais permis la fantaisie de certains hommes politiques. »

En effet, quel argument sérieux peut établir que le remplacement du système fiscal par l'exploitation directe de l'Etat donnerait un produit annuel supérieur à celui existant, qui se chiffre par plusieurs millions de francs.

D'abord, l'Etat pourra-t-il s'emparer d'une industrie qui est née, s'est développée et fortifiée sous ses auspices, sans payer à ceux qui l'exerçaient avant lui une forte indemnité. Nous pensons avec M. Pouget qu'il doit racheter, non pas arbitrairement, mais en tenant compte de la valeur de la propriété qu'il saisit. S'il agissait autrement, il ruinerait l'idée d'entreprise. Il l'avait d'ailleurs si bien compris qu'il n'hésita pas en 1887 à dépenser plusieurs millions pour indemniser les fabricants d'allumettes qu'il dépossédait. Et nous sourions amèrement en songeant aux sommes ainsi dépensées, quand nous entendons M. Antonin Dubost rapporteur à la commission des finances du Sénat, en 1908, déclarer, que dans les cas où la production des manufactures de l'Etat est inférieure à la consommation, les allumettes achetées à l'étranger reviennent à 130 francs le million,

tandis que celles que nous fabriquons en France nous coûtent 60 francs plus cher.

Mais ce rachat une fois opéré les 340.000 employés qui forment le personnel des compagnies, seraient-ils classés comme fonctionnaires, alors que nous nous plaignons d'en avoir déjà trop à émarger au budget.

De toutes façons, ce sont là de bien grosses dépenses à engager avant de recueillir les premiers bénéfices. Mais les déceptions qui attendent les assurés ne sont pas seulement d'ordre financier.

C'est ainsi que l'Etat ne pourra pas se contenter en matière incendie, d'une simple déclaration, comme le font journellement les assureurs particuliers. Représentant la collectivité, il doit chercher à empêcher les fraudes au moyen d'une enquête, d'une expertise, indiquant exactement la valeur des biens assurés.

Cette enquête, qui sera malgré tout un peu vexatoire, car elle fera connaître à tous la situation de chacun, aura toutefois l'avantage de fournir une base aisée et commode pour découvrir les fraudes, qui peuvent être commises à l'occasion des déclarations servant à établir la part contributive de l'impôt sur le revenu.

Les assurés qui se plaignent encore parfois du retard que certaines Compagnies apportent dans le règlement des sinistres, seront-ils plus rapidement indemnisés ? Si nous nous rapportons aux méthodes habituelles employées par l'administration, nous avons tout lieu de croire le contraire, et si au cours du règlement une difficulté surgit, l'assuré sera en état d'infériorité marquée pour faire valoir ses droits devant une juridiction. Actuellement il relève des Tribunaux de droit commun qui sont animés, et on ne peut que les en féliciter, des meilleures intentions à son égard ; aussi les assureurs n'entament-ils que très rarement, et à bon escient, des procès. Mais l'assurance passant aux mains de l'Etat devient un acte de puissance publique, en vertu du principe de la sépa-

ration des pouvoirs, elle relève alors des Tribunaux administratifs. Les nouveaux juges n'auront plus forcément les mêmes égards en faveur des sinistrés, et jugeront d'après les circulaires administratives qui leur seront communiquées.

Les accidentés du travail verront les taux de leur pensions fixé par des lois et varier avec l'état des ressources budgétaires et les difficultés du moment. Sans vouloir émettre une idée tendancieuse, peut-être avec leurs opinions politiques ou la couleur du syndicat auquel ils appartiennent.

Pour les assurances vie et rentes viagères, le fonctionnement actuel de la caisse des retraites peut nous rassurer et faire bien augurer de cet organisme. Mais il faut reconnaître qu'elle coûte très cher à l'Etat pour un nombre d'assurés relativement restreint. Que se produirait-il si tous les français y étaient assurés ?

Il ne faudrait pas non plus oublier un point capital, à savoir que le choix des risques et l'application d'un tarif approprié au danger inhérent à chacun, fait la qualité de l'assureur et non son succès : Or l'Etat risque fort de réaliser de mauvaises affaires, car il ne pourra pas refuser à personne sa garantie. Il lui sera interdit de faire un choix judicieux et devra couvrir tout le monde, même les personnes, réputées particulièrement négligentes ou de mauvaise foi, que l'on peut nommer ironiquement des « abonnés aux sinistres ». Les américains amateurs de statistiques nous apprennent en effet que dans les périodes troublées des affaires, les sinistres volontaires, chez les débiteurs malheureux sont toujours très fréquents, c'est une manière commode de faire disparaître une comptabilité gênante.

En Suisse où l'assurance est obligatoire, on a coutume de dire de quelqu'un qui incendie volontairement sa maison, qu'il la « vend à l'Etat ». Vente onéreuse pour ce dernier et qui signifie clairement que les honnêtes gens paient pour les autres.

Nous pouvons même nous demander si de pareils agissements ne seraient pas de nature à troubler le crédit d'un Etat et le mettre en mauvaise posture en ruinant ses finances.

Il n'est pas toujours facile en effet de reconnaître si un incendie ou une blessure est purement accidentel, ou si au contraire, ils sont dûs à la malveillance, et c'est là un des gros dangers de l'assurance.

M. de Coucy qui fit une opposition des plus marquée au monopole, nous signale encore tout le parti que peuvent tirer de l'assurance par l'Etat, les adversaires d'un gouvernement existant, en portant partout adroitement la torche incendiaire ; il nous parle des émeutes, des troubles qui peuvent être suscités par un parti politique. Et pour se défendre contre tous ces périls, pour faire obstacle à tous ces dangers, l'Etat ne peut même pas se réassurer. Et s'il le voulait à qui pourrait-il demander de partager les risques qu'il court ? A des entreprises privées ou à des compagnies étrangères de réassurance ? Il en faut pas y songer un instant, la chose est trop éminemment périlleuse pour les premiers et trop dangereuse s'il s'agit de compagnies étrangères.

Il ressort donc clairement de tout ce qui précède que l'Etat s'engagerait dans une voie semée d'embûches, s'il suivait les partisans du monopole, qui le poussent à abandonner les vieilles taxes dont nous connaissons les immenses ressources.

Puisque l'Etat envisage les assurances au point de vue spéculatif, purement et simplement, sans aucun esprit humanitaire, pourquoi ne garderait-il pas le système fiscal actuel dont nous avons montré tous les avantages et tous les perfectionnements successifs dans le cours de cet essai. Il semble cependant l'avoir compris, car malgré les assauts portés contre elles, les taxes d'enregistrement et de timbre se sont développées rationnellement et sont parvenues à une production qui est aujourd'hui de plusieurs millions.

L'administration nous apprend qu'elle a reçu, rien que des compagnies incendie, pour l'année écoulée, plus de 70 millions. Que les compagnies assurant contre les accidents lui ont versé pour leur part 16.117.373 francs et que les Assurances Vie et rentes viagères lui ont également versé une somme de 60.798.261 francs.

Il ne faut pas nous cacher que ces sommes augmenteront encore, parce que le nombre des assurés s'accroîtra, mais il est à souhaiter que le taux des taxes reste ce que l'a fait la loi du 25 juin 1921 et qu'il ne s'élève pas à nouveau.

Que demande l'assuré comme contre-partie de la contribution qu'il verse ? Peu de chose assurément puisqu'il réclame simplement un droit de contrôle sévère et juste contre les compagnies ; les textes législatifs clairs et précis pour mettre fin aux procès ennuyeux et parfois ruineux qu'il est quelquefois obligé de soutenir pour se défendre.

L'État doit donc, dans la matière des assurances, résumer son action à un droit de regard et de surveillance, faire respecter les droits de chacun et recevoir des mains des assurances, net de tous frais, le montant des taxes prescrites par les lois dont nous avons fait l'étude, en montrant le plus clairement possible quelle simplicité et quelle homogénéité les caractérisent et en font leur mérite.

Vu par le Doyen :
Ch. TURGEON.

Vu pour permis d'imprimer :
Rennes, le 29 avril 1922.
Le Recteur,
L. GÉRARD-VARET.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.